

ESSAI CRITIQUE
SUR LA
POLITIQUE ROUMAINE
EN MATIÈRE DE DETTES AGRICOLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 6 Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Nicolas C. CRISTOVEANO

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

MEMBRES DU JURY

Président : M. AFTALION

Suffragants { M. TRUCHY }
 { M. ROGER PICARD } *Professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1933

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

ESSAI CRITIQUE
SUR LA
POLITIQUE ROUMAINE
EN MATIÈRE DE DETTES AGRICOLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 6 Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Nicolas C. CRISTOVEANO

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

MEMBRES DU JURY

Président : M. AFTALION

Suffragants { M. TRUCHY }
 { M. ROGER PICARD } *Professeurs*

PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1933



AVANT-PROPOS

Nous nous proposons d'exposer la politique roumaine en matière de dettes agricoles.

La question même « des dettes agricoles » telle qu'elle se présente actuellement, quinze années après une guerre victorieuse et une réforme agraire dont on attendait la renaissance du paysan roumain, peut étonner. On pourrait vite éprouver un sentiment de désillusion et de désappointement.

Mais, à la vérité, une crise agraire a toujours existé en Roumanie. Crise de technique agricole, manifestée dans la grande comme la petite propriété, elle n'était pas trop apparente avant 1916, en raison de la stabilité économique générale, du bon marché de la main-d'œuvre, des larges possibilités d'exportation. Dans le bouleversement de l'après-guerre, elle a encore été masquée par l'inflation, donnant aux agriculteurs un véritable mirage de prospérité facile.

Cette illusion disparut sitôt que la stabilisation fut effectuée (fév. 1929) et que la déflation atteignait cruellement les campagnes par la baisse des prix. Une coïncidence malheureuse voulait que la crise mondiale de surproduction éclatât à la même époque, rendant encore plus malaisée notre défense contre la situation critique tant à l'intérieur du pays, que sur les marchés extérieurs.

Déflation locale-nationale, et crise mondiale, jouèrent à l'égard de l'agriculture roumaine le rôle de verres grossissants : ses difficultés latentes augmentèrent brusquement, s'imposèrent rapidement au premier plan de la vie nationale et sollicitèrent impétueusement l'attention et l'assistance du gouvernement. L'agriculture roumaine se trouvait submergée par un passif qui lui apparaissait impossible à traîner davantage et surtout à régler intégralement suivant les normes de l'obligation civile ou commerciale. Dans ce passif irréalisable se résumaient et culminaient tout un ensemble de fautes politiques agraires. Une solution devait être apportée à la question.

L'endettement agricole plongeait de la sorte ses racines au delà de l'époque de l'expropriation ou de la guerre, c'est-à-dire au début même du ^{xx}^e siècle. C'est depuis lors que subsistent les causes permanentes et nationales de la crise agricole. Ce sont ces causes que les gouvernements roumains auraient dû s'appliquer à éloigner. Si cela avait été fait, la crise mondiale de 1928-33, pour pénible qu'elle apparaisse, n'eût pas été insurmontable pour notre pays, et la Roumanie aurait pu, dans une Europe tourmentée, occuper une place avantageuse.

Nous exposons, dans les pages qui vont suivre, les phénomènes conduisant à l'endettement de l'agriculture roumaine, le développement de cet endettement même, ainsi que les différentes solutions que les gouvernements roumains crurent devoir y apporter.

PREMIÈRE PARTIE

L'endettement de l'agriculteur roumain

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Importance de l'Agriculture dans la richesse nationale

1) APPORT DE L'AGRICULTURE DANS LE REVENU NATIONAL

La politique suivie en matière de dettes agricoles est au premier plan des préoccupations roumaines modernes. On en trouve la raison dans la structure agraire du pays, et, partant, dans l'importance que l'entreprise rurale présente aux deux points de vue économique et social.

Déjà la Roumanie d'avant-guerre nous offrait cet aspect. La Grande Roumanie ne le dément pas. Hommes politiques et économistes le constatent encore aujourd'hui. Ainsi M. Ionesco-Sisesti, ancien ministre de l'Agriculture, écrit (1) :

« La production annuelle de la Roumanie est incontestablement notre source de bien-être et de prospérité. L'agriculture nourrit directement la population du pays

(1) *Bulletin de l'Institut Economique roumain*, mai-juin 1928, p. 197 (en roumain).

et nous dispense du tribut que la plupart des pays européens payent aux autres pour la nourriture. L'agriculture est encore aujourd'hui comme avant la guerre cette branche de production qui donne la plus grosse contribution à l'exportation, qui assure l'équilibre de la balance commerciale, et qui constitue ainsi la solidité de notre édifice économique et financier. » Et le même auteur d'ajouter plus loin : « Lorsque nous affirmons l'importance de l'agriculture nous ne faisons que rappeler qu'elle est la condition de prospérité, de vie même de toutes les catégories sociales et non seulement des agriculteurs : du commerce, de l'industrie proprement dite, ainsi que de la bourgeoisie intellectuelle. »

D'après le D^r I. N. Angelesco, ancien recteur de l'Académie de Commerce, la part attribuée à la propriété agricole dans la richesse nationale est la suivante : (1)

EN LEIS OR	
La propriété agricole	42.750 millions
Les forêts	7.800 millions
La propriété bâtie	4.500 millions
Fonds industriel et commercial..	8.000 millions
La richesse commerciale de l'Etat	6.200 millions

« La crise agricole en Roumanie » (dans la publication de la S. D. N. « La crise agricole » du comité économique 1931) donne la part suivante aux revenus agricoles sur le revenu total national :

(1) Dans les *Annales statistiques et économiques*, de mars-avril 1929 (en roumain). L'auteur déclare avoir utilisé, suivant le cas, chacune des trois méthodes suivantes : a) celle qui capitalise le revenu général utilisant l'intérêt courant ; b) le procédé de Foville : multiplier les successions et héritages d'une année avec le coefficient représentant la moyenne d'une génération et qui est ici de 36 ; c) établir directement la valeur de chaque catégorie de fortunes : c'est la meilleure pour la Roumanie.

En 1926.....	65,72 %	dont 41,33 %	exclusivement pour céréales.
En 1927.....	61,91 %	» 38,60 %	» » »
En 1928.....	63,45 %	» 43,83 %	» » »

Une estimation de 1927 donnait 122 milliards du revenu national à l'agriculture (80 milliards végétaux, 37 milliards animaux, et 5 bois) 10 milliards et demi produits du sous-sol (pétrole) et 41 milliards pour l'industrie. Une autre, 125 milliards (1).

M. D. Iordan, dans une étude sur le revenu de la Roumanie (2), arrivait aux conclusions ci-dessous :

(Pour les années 1926-27-28. — Valeurs en millions de leis)

	1926	1927	1928
Agriculture et forêts.....	110.551	99.005	117.798
Industrie et mines.....	32.827	34.236	38.974
Services (loyers, transports, banques).	24.841	26.668	28.516
Revenu national total....	168.219	159.909	185.288

Le détail pour l'agriculture est le suivant, d'après le même auteur :

	1926	1927	1928
Agriculture et forêts	—	—	—
—	%	%	%
Céréales et plantes.....	41,33	38,60	43,85
Elevage du bétail.....	20,25	18,93	15,69
Production du bois.....	4,16	4,16	3,77
Total.....	65,72	61,91	63,43

et il conclut que l'agriculture avec ses annexes et laylviticulture ensemble représentent un pourcentage de 66-72 % du revenu national net.

M. C. Garoflid : « La crise en agriculture », Bucarest, 1930, p. 3, constate que : « si avant la guerre la pro-

(1) M. Manoïlesco, *Théorie du protectionnisme et de l'échange international*, Paris, 1930, p. 56.

(2) *Le revenu national de la Roumanie*, Bucarest, 1930, notamment pp. 47 et 48 (en roumain).

portion de l'agriculture était de 70 % et de l'industrie 24 % dans l'économie nationale, la Grande Roumanie garde presque exactement la même physionomie, avec 69 % production agricole contre 26 % pour l'industrie. »

Nous n'ignorons pas que la teneur des chiffres ci-dessus ait été discutée — ceci pour des fins politico-financiers ; — ils prouvent néanmoins l'incontestable primauté de l'agriculture dans la Roumanie moderne. Voyons les différentes manifestations de cette vérité première : considérons la superficie du pays :

2) RÉPARTITION DES TERRES

Sur une superficie totale de 294.967 km. carrés, soit 29.489.200 ha., les terres labourables et cultivées y entrent pour :

Années	Terres labourables	Superficies cultivées
Moy. 1924-1928.....	11.896.182 ha.	10.607.618 ha.
1929.....	12.661.082 ha.	11.222.522 ha.
1930.....	12.683.752 ha.	11.168.771 ha.
1931.....	13.486.698 ha.	11.504.287 ha.

L'utilisation du reste de la superficie est la suivante (pour 1930) :

Cultures arborescentes.....	613.614 ha. soit 2,08 %	} de la superficie totale du pays
Prés naturels et pâturages.....	4.054.475 ha. » 13,75 %	
Bois et forêts.....	7.224.071 ha. » 24,49 %	
Terres improductives et eaux..	4.586.051 ha. » 13,96 %	

On remarque que la superficie des terres labourables va en augmentant et arrive à 45,72 % de la superficie totale du pays. Le caractère agricole de la Roumanie est donc loin de disparaître. Par contre la superficie cultivée augmente à une allure moindre à cause de la crise agricole qui empêche ou décourage lesensemencements ;

aussi l'année 1932 compté-t-elle seulement 10.425.000 ha., un des plus bas chiffres de la Grande Roumanie (1). Les céréales tiennent toujours la première place avec 85,84 % des superficies cultivées et 37,42 % de l'étendue totale du pays.

3) LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Dans le commerce extérieur l'exportation agricole (céréales et bétail) sans compter le bois y entre pour plus de 50 % de sa valeur, savoir :

(EN MILLIONS)

en 1929 pour.....	14.126 leis, soit 50 %
en 1930 pour.....	14.610 leis, soit 50 %
en 1931 pour.....	12.550 leis, soit 56 %

Nous n'entrons pas dans la part prise par chaque catégorique de grains en particulier, variant suivant la situation du marché et les circonstances climatiques.

(1) La Roumanie d'avant-guerre emblavait 1,75 % des surfaces mondiales de blé, produisant 2,41 du blé mondial. Pour l'après-guerre les mêmes chiffres sont de 2,75 % et de 2,84 %. Dans l'économie mondiale, elle tient la 10^e place dans la production du blé, la 3^e pour le maïs, la 5^e pour l'orge et l'avoine. « On peut donc dire tant bien que mal que la Roumanie a gardé sa position en ce qui concerne le maïs, l'orge et l'avoine. Mais qu'elle a perdu cette position en ce qui concerne le blé. Cette chose est assez attristante pour l'agriculture roumaine, surtout lorsqu'on songe que les pays ayant les conditions naturelles aussi favorables pour la culture du blé sont rares. Les forces de la nature qui restent inutilisées chaque année : le soleil, l'eau, la terre, n'attendent pas, ne se capitalisent pas, elles sont définitivement perdues. A la place du blé, la céréale la plus noble, celle ayant le plus de valeur, nous cultivons et vendons des produits d'une valeur moi-

Nous nous abstenons également de tout commentaire sur l'orientation à donner à ce commerce (1), en considérant le fait tel qu'il existe, révélateur de l'importance que présente l'agriculture pour les relations internationales roumaines. Quant à l'ordre de grandeur du commerce extérieur, il est le suivant :

(Dates provisoires du « Bulletin du commerce extérieur de la S.D.N. ». Commerce spécial, importations et exportations de marchandises et de lingots, valeur en milliers de leis).

Années	Importations	Exportations	Balance
1927.....	33.850.207	38.110.810	+ 4.260.203
1928.....	32.145.101	26.219.256	— 5.225.844
1929.....	29.396.326	28.947.619	— 448.907
1930.....	23.043.651	28.516.569	+ 5.472.918
1931.....	15.755.500	22.219.700	+ 6.442.000
1932 (11 mois).	10.464.542	14.965.369	+ 4.500.827

Dans le commerce mondial la part de ce pays est pour 1928-29-30 : Importations : 0,57 %, 0,50 %, 0,47 % ; exportations : 0,50 %, 0,53 %, 0,65 %. (Remarquer le mouvement de baisse des premières et d'augmentation des secondes, dû sans doute aux phénomènes de crise et à la nécessité croissante de se procurer des devises pour le paiement des dettes extérieures).

dre : orge, avoine, maïs, et consentons ainsi que chaque année l'économie du pays en perde la différence ». Ionesco-Sisestî, art. cité, p. 211.

(1) Voir la critique justifiée du prof. J. K. Constantinescu, Directeur de l'Institut national zootechnique, sur la quantité exceptionnelle de céréales brutes (37 %) que présente notre commerce extérieur, à l'égard des produits animaux qui n'y entrent que pour 8,8 %. Malgré notre petite superficie, nous dépassons l'Argentine en quantité de produits bruts agricoles exportés, ainsi que la Pologne, Yougoslavie, Hongrie ; tous ces pays préfèrent transformer les céréales et envoyer à l'étranger des produits animaux. Voir *Argus* du 9 février 1933.

4) RÉPARTITION DE LA POPULATION

La structure agricole se reflète aussi dans la répartition de la population. Suivant les régions (1) :

	Villes	Villages
Population de l'Ancien Royaume.....	18,60 %	81,40 %
Transylvanie	18,44 %	81,56 %
Bessarabie	14,51 %	85,49 %
Bukovine	21,62 %	78,38 %

Ce qui revient à dire, en chiffres ronds que sur 18 millions d'habitants on compte 15 millions de paysans. On saisit donc l'importance que présente pour l'ensemble de la nation tout ce qui touche à cette classe sociale. Car c'est le paysan, qui, en Roumanie, est le citoyen-type. C'est le soldat, le contribuable, l'électeur. Historiquement parlant, c'est sa splendide et séculaire résistance qui conserva le patrimoine latin aux bouches du Danube. C'est avec et par lui qu'on fit la Grande Roumanie ; c'est, en temps de paix, l'élément d'ordre et de prospérité du pays, l'immense réservoir de forces vives appelé à renouveler l'énergie nationale, à créer et alimenter une bourgeoisie purement roumaine aujourd'hui insuffisamment consolidée. Cette bourgeoisie dont on situe les origines à peine vers 1829 — époque où le traité d'Adrianople donna aux Principautés Roumaines d'alors la pleine liberté du commerce (2) — doit solidement s'épauler sur

(1) En France, la population urbaine représente, en 1921, presque la moitié de la population totale.

(2) Voir Zeletin, *La Bourgeoisie roumaine*, Bucarest, 1925 (en roumain), ainsi que les nombreuses discussions autour du livre et du problème. D'après M. Zeletin, l'influence du capitalisme naissant dans le pays produit l'idéologie nationale et libérale qui aura mené la Roumanie à sa renaissance politique. — D'autres auteurs estiment au con-

la classe paysanne. M. André Tibal dans son livre sur *La Roumanie* précise cet important problème national : « le plus grand problème social et politique qui se pose pour la Roumanie actuelle est, surtout dans les provinces recouvrées, le développement d'une classe moyenne qui soit vraiment roumaine et qui ne se consacre pas de préférence aux occupations intellectuelles, fonctionnarisme et professions libérales mais aussi aux carrières économiques ; cette classe moyenne ne peut être saine et nombreuse que par la lente ascension de l'élément paysan qui a sans doute commencé, mais que l'instruction publique, la réforme agraire et le développement économique du pays, ont pour mission d'intensifier. L'avenir de la nation, comme dans toute cette partie de l'Europe, est dans le paysan. »

Nous croyons, pour notre part, remarquer encore l'inexistence d'un exode inquiétant du campagnard à la ville (1), cette véritable plaie des pays occidentaux, ainsi que toute absence de révolution politique faite par la nation. Le paysan ne demanda qu'une chose, c'est la terre et il ne la demanda par des moyens violents que lorsqu'il fut exaspéré (soulèvement de 1907). Eu égard à l'histoire de France, la nôtre apparaît beaucoup moins frondeuse, beaucoup moins nerveuse. Il ne peut être question d'une préparation philosophique des soulèvements paysans, à l'instar du XVIII^e siècle français. Pour

traire que ce sont les idées généreuses, la recrudescence du sentiment national, bref l'idéologie, qui ont fait naître le capitalisme. Qu'il nous suffise de constater combien récente nous apparaît la bourgeoisie roumaine par rapport de celle de l'Occident européen.

(1) L'industrie, du reste, n'y est pas assez développée pour l'y attirer.

les mêmes raisons de conservatisme presque naturel et d'attachement à l'ordre des choses établi, les doctrines extrêmes de gauche n'ont pas trouvé un terrain favorable en Roumanie. Or les expériences récentes — considérer les difficultés de l'U. R. S. S. — montrent qu'on ne fait pas une « révolution permanente » sans l'appui des campagnes.

Rappelons ici à ce propos une nouvelle doctrine qui voudrait se faire jour en Roumanie de « l'Etat au service du paysan » (« statul țărănesc »). Ce genre particulier d'Etat doit être « la forme de gouvernement d'un peuple dont la grosse majorité est composée de paysans, c'est-à-dire de propriétaires de petites parcelles de terre qu'ils cultivent par des moyens plutôt familiaux consommant dans leur propre ménage la plus grande part de leur production » (1). La cellule d'un pareil Etat est l'économie agricole paysanne et ce qui intéresse en premier lieu les propagateurs de cette idée c'est « la condition de vie des producteurs et à peine en second lieu le rendement d'une pareille exploitation (2). La doctrine affirme que cette nouvelle forme de vie sociale est spécifiquement roumaine ; elle ajoute qu'il ne faut procéder à l'industrialisation de l'Etat qu'avec une extrême circonspection.

Une discussion autour de la question nous entraînerait trop loin d'autant plus que la formule, — assez récemment brandie par un parti roumain, — vise plutôt à des fins politiques. Elle exprime au fond un des problèmes vitaux du pays. L'on peut craindre qu'elle ne soit interprétée par « l'Etat doit tout faire pour le paysan » ou

(1) Ernest Ene, *Vers l'Etat paysan*, Bucarest, 1932 (en roumain), p. 4.

(2) *Ibid.*, p. 6.

même « l'Etat paysan » tandis que ses promoteurs lui accordent, avec une certaine nuance, une tendance indispensable d'industrialisation (1).

5) LES CONSTATATIONS

DE « L'OFFICE DE PRÉVISION ÉCONOMIQUE »

On ne saurait mieux clore ce rapide coup d'œil, qu'en relatant les résultats constatés par « l'Office des prévisions économiques de l'Union des Chambres de commerce et d'industrie » (2), concernant la corrélation des mouvements de production : « L'examen des mouvements des variations cycliques de la production, nous fait voir que la plupart des branches de l'industrie sont en étroite corrélation avec les mouvements de la production agricole. Le pétrole seulement poursuit un mouvement inverse. »

Les coefficients de corrélation des différentes branches par rapport à la production agricole sont les suivants (3) : le papier, + 0,46 ; la fonte, + 0,35 ;

(1) Laissant de côté le point de savoir si les états successifs d'une action déterminés par F. List dans son *Système national d'Economie politique* (traduction française Richelot, p. 233) : l'état sauvage, pastoral, agricole, agricole-manufacturier, agricole-manufacturier-commercial — doivent se suivre dans l'ordre nécessairement indiqué par lui, et sans recul possible, — il nous semble qu'il faut, au contraire mettre au premier plan le rendement de l'exploitation qui ne tarde pas d'amener les conditions de vie meilleures pour le producteur, et non pas faire passer « la condition de vie du producteur avant le rendement ». Présenté de la sorte, la formule nous paraît dangereuse, parce que démagogique.

(2) Dans la *Roumanie économique* de janvier 1930.

(3) Il faut naturellement faire les réserves d'usage à ce genre de statistique. Voir A. Aftalion, *Cours de statistique*, 2^e édition, pp. 183 et suiv.

tabac, + 0,58 ; le sel, + 0,48 ; le sucre, + 0,68 ; le fer, + 0,64 ; le charbon, — 0,047 ; le pétrole, + 0,29.

Le coefficient par rapport à l'industrie du pétrole : le sucre, — 0,06 ; le sel, — 0,11 ; le tabac, — 0,19 ; la fonte, — 0,42 ; le fer, — 0,51 ; le papier, — 0,35 ; le charbon, — 0,79.

Faut-il rappeler encore que les agriculteurs — grands propriétaires et paysans — constituent l'immense majorité des consommateurs du marché national, que donc leur pouvoir d'achat intéresse toutes les branches de production, bref l'ensemble du pays ?

Plan. — Le phénomène proprement dit de l'endettement agricole roumain ne sera envisagé en détail que plus loin. Nous avons recherché les causes amenant cet endettement, pour éclairer la politique que le gouvernement roumain pratiqua à son égard. Nous avons ainsi dû faire une certaine place aux phénomènes mondiaux de crise et généralement aux phénomènes étrangers à la Roumanie. Mais ce sont surtout les causes roumaines proprement dites qui provoquèrent la dépression agricole. Nous les envisagerons par la suite.

L'intervention de l'Etat, l'effet des mesures législatives prises, leur conformité à la Constitution ainsi que les considérations critiques feront l'objet des chapitres suivants.

CHAPITRE PREMIER

Les causes internationales de crise amenant l'endettement de l'agriculteur roumain

SECTION I. — LA CRISE ÉCONOMIQUE MONDIALE

§ 1^{er}. — *Caractères de la crise mondiale*

Il n'est plus besoin de démontrer que dans la période 1928-1933, l'économie générale du monde présente la série caractéristique des phénomènes de crise : baisse des prix, surproduction, sous-consommation, relèvement des barrières douanières, etc., etc., phénomènes estimés comme étant tantôt les causes et tantôt les effets de la dépression.

Cet ensemble de faits est constaté dans tous les pays et dans toutes les branches de la production. La Roumanie ne saurait donc y échapper. La crise économique mondiale constitue ainsi, dans ses manifestations, le « fond du tableau », la cause générale et lointaine de l'endettement agricole roumain. Considérons donc les caractéristiques de la crise de 1928-33. M. le professeur Aftalion y voit : (1)

(1) Voir Alb. Aftalion, *La crise mondiale*, dans la *Revue de Paris*, 1930, p. 291. — On discute généralement sur le point du cycle économique qu'il convient d'appeler « crise ». Nous situerons la crise, avec le professeur, au point d'intersection entre la période de prospérité qui se termine et la période de dépression qui suit.

1) Une crise périodique : le dernier cycle de la prospérité américaine commencé en 1922 durait jusqu'en 1929 (date du krak de la bourse de New-York). La dépression qui s'ensuivit ne put être empêchée malgré la politique de monnaie dirigée que pratiquaient les banques Fédérales américaines et dont on attendait des merveilles (1). Leurs efforts d'orienter les crédits ouverts vers la production étaient vains ; ceux-ci se dirigeaient vers la Bourse et la spéculation. Ce sont les gros crédits ouverts par les banques, l'impossibilité de les réaliser ainsi que la pratique de vente à terme qui déclanchèrent la crise (2). On ne put donc échapper au cycle fatidique de « prospérité-dépression ».

2) C'est, de plus, une crise de surproduction comme ses devancières. L'indice général annuel de la production américaine monte de 67 en 1921 à 118 en 1929 pour redescendre à cause du manque de débouchés à 59,5 au mois de septembre 1932 (3). « C'est ce point de saturation relative des besoins, c'est cette augmentation de marchandises déterminant la baisse de leurs prix que la surproduction impliquait dans les crises antérieures et qu'elle implique encore dans celle de 1929-1930 » (4).

3) C'est également et surtout une crise mondiale. Rap-

(1) Voir la discussion sur la tentative d'économie politique dirigée et — on peut maintenant le dire — de l'échec de cette politique dans *Monnaie et Industrie*. Alb. Aftalion, chapitre IV, pp. 80 et suiv.

(2) Rist, *Cours de doctorat*, 1930-1931, pp. 344 et suiv.

(3) Base 100 en 1928. Tous les indices de production des autres pays ont baissé, la situation en septembre 1932 est la suivante : 53,7 pour l'Allemagne, 74,0 pour la France, 61,1 pour le Canada, 89,2 pour l'Angleterre, Russie 173,4 (Chiffre du *Bulletin mensuel de la S.D.N.*).

(4) Aftalion, article cité, p. 298.

pelons la situation difficile de tous les Etats européens, leur impossibilité pour certains de faire face aux obligations nationales contractées, à l'abandon de l'étalon-or (Angleterre⁽¹⁾) en septembre 1931, Pays Scandinaves et tout récemment la chute du dollar américain).

Une baisse générale des prix affecta absolument toutes les matières premières.

Dans son *Mémorandum sur le commerce et sur les balances des paiements* (1930), pp. 7 et 8, la S. D. N. résumait la situation économique générale comme il suit :

a) constate la baisse universelle et ininterrompue du prix des marchandises par rapport à 1929 (2) ;

b) constate que la valeur du commerce mondial (en dollars) fut en 1930 de 19 % inférieure à 1929, mais comme les prix mondiaux baissèrent de 12-13 % le quantum ne diminue que de 7-8 % ;

c) constate le relèvement des tarifs et les restrictions des importations, tandis que dans d'autres pays le commerce s'est ressenti dans une mesure correspondante de la dépréciation monétaire ;

d) constate également que l'industrie nationale a pu s'assurer sur les concurrents étrangers une part un peu plus grande des marchés locaux ;

e) enfin que le commerce international des matières premières a décliné.

(1) Pour la crise anglaise voir A. Siegfried, *La crise britannique au XX^e siècle*, chez Armand Colin, Paris, 1931.

(2) Cafés, céréales, textiles, fruits et autres matières premières ont fléchi de 20 à 45 %. La laiterie et la viande de 10 à 20 %. Le prix des articles manufacturés diminue de moins de 12 %. Par pays, les prix de gros sont les suivants fin 1932 : Allemagne 91 (133 en 1929), France 83 (121 en 1929), Angleterre 65 (130 en 1929), Etats-Unis 89 (136 en 1929).

Ces phénomènes ne firent que s'accroître au cours des années suivantes 1931 et 1932 (1). Ainsi l'importation cumulée des différents pays descend de 31.198 millions de dollars en 1929 à 25.370 millions en 1930 et à 18.258 millions en 1931. Entre janvier 1930 et janvier 1931, l'importation d'un grand nombre de pays diminue en moyenne de 55 % (Roumanie 61 %). L'exportation des mêmes pays diminue dans la même période de 70 % (celle de la Roumanie de 42 % seulement).

§ 2. — *La crise roumaine en tant qu'effet
de la crise mondiale*

Il est certain que la crise de l'économie roumaine est dans une certaine mesure la répercussion des troubles économiques mondiaux. Considérons ainsi le témoignage de « l'Office des prévisions économiques des Chambres de commerce et d'industrie » (2) : « La crise économique locale paraît avoir atteint son point culminant en 1928. La courbe ascendante du cycle s'est vue malheureusement enrayée dans la seconde moitié de 1929 par l'intervention des phénomènes d'ordre général mondial qui ont joué dans l'économie roumaine un rôle capital. » D'autre part, le Président de l'Union des Chambres de commerce rou-

(1) Consulter, *Cours et Phase de la dépression économique mondiale*, Genève 1931 et *La situation économique mondiale 1931-32*, Genève 1932, constituant des comptes rendus qui nous semblent définitifs sur cette période. Dans ce dernier vol. on trouve p. 93 la constatation que, « les problèmes de non adaptation proviennent en grande partie du fait que, tandis que certaines parties du mécanisme économique et plus encore financier sont tout à fait internationales et même cosmopolites, d'autres parties importantes sont encore organisées et conçues sur une base nationale ».

(2) *La Roumanie économique*, janvier 1930.

maines déclarait à l'assemblée générale de l'Union en 1931, ainsi qu'à l'assemblée de 1932 (1) que : « La crise de notre pays est dans sa plus grosse partie le réflexe de la crise économique et financière mondiale en ce qui concerne les causes et les effets ainsi que les remèdes. » Ces constatations, que nous acceptons avec une certaine réserve (car les termes « dans sa plus grosse partie » ne valent pas pour l'agriculture) ne doivent toutefois pas inciter à des solutions paresseuses consistant à attendre le salut d'ailleurs. Nous verrons plus loin que les causes spécifiquement roumaines de crise sont, selon nous, assez importantes pour réclamer des rigoureuses solutions locales-nationales.

SECTION II. — LA CRISE AGRICOLE MONDIALE

SES MANIFESTATIONS

Dans ce cadre général de dépression, de découragement et de semi-paralyse presque, la crise particulière qui sévit dans l'agriculture mondiale emprunte une gravité particulière.

Nous plaçant à l'époque 1929-31, point de départ de la présente étude, nous constaterons les bas prix de la production agricole, résultat de la surproduction, ou plutôt d'une production normale mais devenue trop abondante pour un consommateur au pouvoir d'achat diminué (2). Le *Bulletin de l'institut international d'agriculture de Rome* de novembre 1932 publie les chiffres suivants :

(1) Voir *Bulletin de l'Union des Chambres de commerce et d'industrie* (en roumain) novembre-décembre 1932, p. 926.

(2) Voir Pierre Rivière, *L'aspect agricole de la crise mondiale de surproduction de 1929-31*, Paris 1932, et *La crise agricole*, vol. I, Genève 1931, publication de la S.D.N.

ayant trait à la récolte de blé, seigle, orge et avoine pour l'Europe, l'Asie, l'Afrique, et les deux Amériques (en millions de quintaux) :

Céréales	1932	1931	1930	1929	1928
—	—	—	—	—	—
Blé	999	999	1.012	940	1.040
Seigle	251	205	249	248	240
Orge	298	248	298	306	302
Avoine	491	437	476	480	510
Total....	2.401	1.889	2.035	1.973	2.122

Comment évoluent les prix devant cette production constante — sinon en voie d'augmentation — des céréales ?

Diminution des prix en décembre 1930 en %

Produits	Marchés	Qualités	par rapport aux prix de	
			Année 1927-28	Janv. 1930
—	—	—	—	—
Blé	Winnipeg	« Manitoba nr 1 »	62	57
Orge	Londres	« Danube »	61	38
Avoine	Buenos-Aires	« La Plata »	72	48
Maïs	Braila	« Danube »	69	25

En y ajoutant le riz, café, cacao, sucre, coton, caoutchouc et en faisant la moyenne avec les céréales ci-dessus, on trouve les prix de décembre 1930 en diminution de 58,1 % par rapport à ceux de 1927-28 et de 38,9 % sur ceux de décembre 1929. Cette baisse — qui s'est accentuée du reste en 1932 (1), est d'autant plus symptomatique que les prix agricoles sont généralement inférieurs à ceux de l'industrie.

La rupture d'équilibre entre les prix agricoles et ceux des produits manufacturés fait que les agriculteurs ne

(1) Sur la base de 100 en 1929, l'indice du prix des céréales est le suivant pour le 1^{er} trimestre 1932 : Allemagne 70,9, Angleterre 81,2, Hongrie 67,2, Italie 64,2. Pour les prix roumains, descendus plus bas que les autres, nous renvoyons à la 1^{re} partie, chapitre III, section II, § 1, du présent ouvrage.

reçoivent plus, dans un grand nombre de pays, une rémunération suffisante pour leurs travail et capitaux. Le paysan peut vivre à la rigueur des denrées provenant de son domaine, mais il supprime ses achats, et lorsque la plus nombreuse de toutes les catégories de consommateurs s'impose de ces restrictions, les phénomènes de crise ne font que s'accroître dans les autres branches de production, influençant et entraînant à leur tour l'agriculture dans la débâcle. Ainsi celle-ci travaille à perte : à l'indice 100 avant la guerre pour avoir des produits agricoles de la valeur 108, on a des frais d'exploitation de 163. Et si cette baisse est réelle pour le producteur, le consommateur n'en bénéficie pas dans une même mesure, en raison des prélèvements exercés par les intermédiaires : minotiers sur la farine, boulangers sur le pain. Aussi la consommation des céréales diminue-t-elle dans l'après-guerre tandis que, à l'inverse, la quantité de céréales disponibles pour l'exportation augmente : ainsi elle est en 1929 de 265 millions de quintaux, pour une nécessité d'importation de 175-180 quintaux, ce qui représente un excédent de 85-90 millions de quintaux.

Nous estimons ces chiffres suffisamment éloquents car nous nous en tenons aux phénomènes de crise proprement dits, sans en chercher les origines, les causes ou les suites (1). Marquons aussi l'impossibilité pour la Rou-

(1) Résumons toutefois les conclusions du comité économique de la S. D. N. (dans *La Crise agricole*, vol. I, p. 73). La crise est aggravée par : la désorganisation de la production consistant en protectionnisme, primes, protections indirectes, création de constructions artificielles qui dérangent les courants commerciaux. Remèdes : nécessité d'organisation du marché intérieur et organisation des ententes inter-

manie d'influencer les prix mondiaux, ceci à cause de la faible quantité de céréales qu'elle jette sur le marché : son apport est, pour le blé de 300.000 wagons dans les meilleures années, dans une production mondiale de 13 millions de wagons. La Roumanie dut plutôt s'adapter ou pour mieux dire *résister* à une situation critique qu'il lui était impossible de modifier par ses propres moyens.

SECTION III. — LA CRISE SPÉCIFIQUE DU SUD-EST EUROPÉEN

§ 1^{er}. — *La situation*

Cependant l'Europe, et surtout le Sud-Est européen, avait à subir une crise agricole spécifique, à physionomie propre, abstraction faite de la crise générale ou de la crise agricole mondiale. L'Europe d'abord, vit toute son agriculture désorganisée pendant la guerre : les hommes valides étaient au front, la culture se faisait dans des conditions de technique insuffisantes. L'après-guerre, avec les réformes agraires accomplies dans la plupart des pays, contribua encore au désarroi de la production. Le Sud-Est européen eut à souffrir d'avantage de ces causes en raison de la grosse importance que prenait l'agriculture dans son économie.

Dès 1930, du reste, le Sud-Est développe ses exporta-

nationales ; favoriser les groupements de producteurs agricoles ; réduire la protection douanière ; supprimer des primes inefficaces ; examiner l'écart entre le prix payé au producteur et ceux payés par le consommateur ; organiser le crédit hypothécaire international agricole.

tions en céréales mais les prix très bas ne parviennent pas à augmenter la valeur de son commerce extérieur d'autant. Ainsi la Pologne (1) augmente de 50 % la quantité des céréales exportées et d'un tiers celle du sucre : la valeur en plus n'est que d'un dixième. Même phénomène en Hongrie. La Yougoslavie sur une augmentation à l'exportation des œufs et volailles, du vin (75 % plus qu'en 1929), du maïs (trois fois plus que dans les années précédentes) ne voit la valeur augmenter que d'un dixième. La Roumanie compte une augmentation de valeur de 9 % malgré l'accroissement à l'exportation des animaux vivants, des denrées alimentaires, et des céréales qui passent de 1,7 à 3,2 millions de tonnes. La Bulgarie enfin sur une augmentation des quantités de 50 % des volailles et 50 % des œufs ne gagne qu'une valeur en plus de 27 %. Aussi les importations de la Pologne, Roumanie, Bulgarie et Hongrie ont-elles été affectées par la réduction du pouvoir d'achat national. Les achats d'articles servant à la production industrielle et des articles de consommation ont fortement décru avec la tendance, pour ces pays, de fabriquer eux-mêmes les articles manufacturés dont ils ont besoin.

A part la diminution de valeur on constate aussi une perte de débouchés : en 1928, la Roumanie, Hongrie, Yougoslavie ont 76,2 millions de quintaux exportables (froment 25 millions, orge 10,2, maïs 41). Quelle quantité est achetée par les pays importateurs ?

(1) *Mémorandum du commerce général* 1930, publication de la S. D. N.

Pays —	Importation totale (en millions de quintaux)	Importation d'Europe centrale	% —
<i>Allemagne.</i>			
Froment	26	5	19,2
Orge	20	3	15,0
Maïs	13	1,2	9,2
<i>Autriche.</i>			
Froment	2,3	1,4	60,9
Maïs	1,5	0,56	37,3
<i>Tchécoslovaquie.</i>			
Froment	3,2	2,3	71,9
Maïs	3,1	1,8	58,0

Nous voyons donc les voisins du Sud-Est européen préférer d'autres pays et chercher leurs céréales ailleurs — par exemple en Amérique — au lieu de se les procurer tout près.

La situation est pareille quant à l'Europe Occidentale : celle-ci importait avant-guerre 13.500.000 tonnes de blé dont 4.400.000 de la Russie, 7.800.000 des pays d'outre-mer et 1.800.000 des pays agricoles européens. Or, les chiffres sont considérablement changés pour la période 1925-27 lorsque l'Europe importe en tout 17.000.000 tonnes dont : 15.600.000 d'Amérique, 1.100.000 des pays agricoles européens et 800.000 de la Russie (laquelle ne comptait pas, à cette époque, dans le commerce international). Remarquer donc le recul des exportations européennes : Russie de 81 %, les autres pays de 40 % ; tandis que l'Amérique augmente de 115 %. La lutte du Sud-Est européen contre les pays d'outre-mer était donc ouverte pour la conquête des grands marchés occidentaux.

§ 2. — *La concurrence américaine*

L'exceptionnelle production agricole des pays d'outre-mer tient aux remarquables réalisations techniques appli-

quées avec la ferveur caractéristique de l'esprit américain, aux immenses terrains qui étaient encore disponibles, enfin à la guerre mondiale qui portait un coup mortel à l'agriculture européenne, incitant et exigeant même une surproduction des Amériques. L'exemple du blé est caractéristique : avant-guerre, ensemencé en Australie, Argentine, Canada et Etats-Unis sur une superficie de 3 millions d'hectares, il couvre à l'époque 1930-31 et dans ces mêmes pays 48-49 millions d'hectares (1) !

Mais la production européenne reprit après la guerre, aussi les super-investitions américaines restèrent-elles sans utilité, leurs produits sans acheteurs. Aux Etats-Unis, la création et la politique du Farm-Board, les hauts salaires ainsi que les tarifs douaniers prohibitifs, ne font qu'accumuler des stocks invendables, réduire la consommation et descendre les prix. Les pays industriels du Vieux-Continent se défendirent selon leurs moyens contre les produits agricoles américains, mais sans faire, toutefois, aux pays agraires européens un régime de faveur. La conséquence de cette politique de désunion fut que les pays agraires, s'appauvrissant davantage ont

(1) P. Halle, dans le projet présenté janvier 1931 à la Session générale des Agriculteurs de France. — Voir aussi les chiffres donnés par F. Delaisi, *Les deux Europes* et qui se passent de tout commentaire. Les voici :

Les importations de « l'Europe Industrielle »

(en millions de quintaux)

	des Pays d'Outre-Mer	de l'Europe agricole	Total
De 1909-13	72	67	133
De 1927-28	162	6	168

réduit en conséquence leurs achats dans les pays industriels.

§ 3. — *La concurrence de l'U. R. S. S.*

Cependant le Sud-Est européen avait à lutter encore avec la Russie Soviétique brusquement parue en 1929-30 sur le marché mondial des céréales. Avec son organisation de production caractéristique, son commerce étatisé, ses moyens de pression à l'intérieur, la bonne qualité de ses grains, la quantité massive jetée sur le marché, ce concurrent devenait très dangereux surtout pour ses voisins. Voyons les faits : D'abord le surcroît d'activité du plan quinquennal (1), dont on ignore par ailleurs les véritables résultats ; les Soviets prétendent l'avoir dépassé (2), leurs adversaires se plaisent à constater sa faillite. L'« Institut für Konjunkturforschung » de Berlin constate toutefois les indices de production suivants : (base 100 en 1928) ; 1929 : 123 ; 1930 : 152 ; 1931 : 169.

Ses moyens spéciaux de production permettent à l'U. R. S. S. de pratiquer le dumping afin de désorganiser les marchés sinon les conquérir. Les russes eux-mêmes dans un rapport rédigé par l'« Inspection de la

(1) Voir l'explication de G. Grinko, dans *Le plan quinquennal*, 2^{me} éd., pp. 57 et suiv. : « Un pays agraire-industriel à faible industrie et la prédominance d'une économie rurale extrêmement retardée doit devenir un pays industriel-agraire avec une agriculture industrialisée au plus haut degré. Le développement de l'industrie lourde socialiste et la fabrication socialiste des instruments de production est le but urgent de la politique économique. Atteindre et dépasser le monde capitaliste, tel est le programme, la ligne directrice de la politique économique des Soviets, etc., etc. ».

(2) J. Staline, *Discours sur le plan quinquennal*, éd. Valois, Paris, 1930.

représentation commerciale de Paris » (1), le constatent : « Nous ne pouvons jouer un rôle décisif sur le marché mondial parce que nos moyens d'exportation sont relativement faibles. Mais nous pouvons au moins avilir les prix du commerce mondial. C'est ce que nous avons fait jusqu'à présent vendant à des prix dérisoires, ne tirant aucun bénéfice et causant des pertes non seulement à nous-mêmes, mais aussi aux grands commerçants du monde entier. » — Comme nous envisageons le dumping au point de vue international, il nous importe peu d'approuver ou de désapprouver les moyens par lesquels les bas prix sont obtenus : nous constatons le phénomène. Et il est indubitable. Si pendant 1928-29 le mouvement des céréales russes était négligeable, au cours de 1930-31 la situation change à tel point que l'U.R.S.S. jette sur le marché entre 200 et 250 millions de boisseaux dont environ 130 d'une qualité pareille à ceux du Canada. Comme la demande du marché se chiffre à 800 millions seulement, l'apport russe, brusquement venu, est impressionnant (2). L'ensemble de l'orge, du seigle et du froment passe de 13.000 tonnes en 1928 à 4.358.000 tonnes en 1930 ; l'exportation du bois augmente de 34 %, le pétrole de 22 %. Du reste les Soviets important beaucoup de machines nécessaires à leur équipement industriel (cette importation passe de 28 % à 50 % du commerce russe) ils se devaient de développer leur exportation.

On ne sait si l'U.R.S.S. pourra continuer longtemps.

(1) Cité dans le *Rapport sur le Dumping*, dont l'auteur est M. J. Caranfil, Conseiller économique près le Ministère des Affaires étrangères de Roumanie, paru en décembre 1932.

(2) Rivière, *op. cit.*, p. 34.

cette politique. La situation internationale tendue, une guerre qu'elle peut prévoir ou vouloir faire, peuvent l'obliger à stocker ses céréales au lieu de les exporter. La résistance passive de la paysannerie peut aussi compromettre le succès de sa campagne agricole. Certains dénoncent la très mauvaise situation économique et financière de la Russie et constatent la faillite du plan quinquennal (1).

Conclusion. — Nous constatons ainsi, qu'au point de vue international, la Roumanie fut sujette à plusieurs crises superposées : la crise générale mondiale, la crise agricole mondiale particulièrement violente ; enfin la dépression agricole du Sud-Est européen qui, la prenant entre deux feux — la concurrence américaine et le dumping soviétique — augmentait, de ce fait même, les causes générales amenant l'endettement de l'agriculteur roumain.

(1) D'après le correspondant à Moscou du *Berliner Börsen Courier*, février 1933, le capital de production investi en Russie n'est utilisé que partiellement. Il constate que le rendement brut de l'agriculture a diminué en 1931 de 35 % et en 1932 de 45 % par rapport à 1928. Que le salaire moyen de l'ouvrier augmente de 67 % tandis que le pouvoir d'achat de la rouble diminuait de 300-400 %. Enfin que les prix augmentent de 10-15 % hebdomadairement sur le marché libre, et de 25-30 % dans les magasins de l'Etat.

CHAPITRE II

Les causes de crise particulières locales-nationales

Considérons maintenant les causes locales-nationales de la crise agricole roumaine. Nous estimons en effet que la mauvaise situation de notre agriculture ne peut être envisagée uniquement comme le reflet de la dépression mondiale — de même qu'elle ne saurait être mise exclusivement sur le compte des circonstances nationales défavorables. Ces deux causes agissent ensemble. La crise mondiale constitue le « fond du tableau » et, à l'égard de la Roumanie elle emprunte un caractère d'inéluctabilité, de fatalité presque, car il n'était pas en son pouvoir d'en éviter les effets.

Malheureusement, la dépression mondiale s'est trouvée renforcée par une carence de la politique agricole locale, manifestée notamment dans l'insuffisance du rendement technique, dans l'absence du crédit agricole, etc., causes auxquelles venaient se joindre, du reste, les dévastations de l'occupation ennemie (1916-18).

Or, s'il ne faut pas négliger les effets défavorables de la crise mondiale il faut, à notre sens, souligner davantage ces fautes de politique agricole locale qui ont encore aggravé la situation du paysan. Autant les grands mouvements économiques internationaux échappaient à

l'emprise du gouvernement roumain, autant celui-ci était à même, pour ce qui concernait les raisons spécifiques de l'agriculture roumaine, d'exercer une influence salutaire sur l'entreprise terrienne nationale. Constatons cependant que cette politique favorable ne fut jamais pleinement pratiquée ; disons plutôt qu'elle n'intervenait que lorsque le mal était déjà fait, et encore tenait-elle alors davantage du remède ou du palliatif que de la sage prévision économique. L'endettement agricole se présentera ainsi, à cet égard, comme la conséquence inévitable d'un ensemble d'expédients, comme une expiation de nos propres fautes.

SECTION I. — INSUFFISANCE DU RENDEMENT

On peut donner au rendement minime agricole une cause générale, c'est la technique insuffisante dans la culture des terres. Mais la technique même fut rendue plus malaisée par les épreuves que l'agriculteur roumain subit dans ces dernières 15 années.

C'est du rendement agricole que dépend en premier lieu le profit qu'on peut tirer de l'entreprise rurale, et qui règle la résistance de cette entreprise à la crise. Parmi les causes spécifiquement roumaines des dettes agricoles, nous considérons l'insuffisance du rendement comme une des premières, aussi commencerons-nous à l'exposer de suite sous les quatre points suivants : la guerre ; la réforme agraire ; la technique agricole ; les remèdes.

§ 1^{er}. — *La guerre* (1)

La guerre désorganisa complètement l'agriculture roumaine : d'abord les deux tiers du territoire (99.845 km. carrés sur une superficie totale de 137.903 km.) furent

(1) Consulter G. Ionescu-Sisesti, *L'agriculture de la Roumanie pen-*

occupés par l'ennemi. Les chiffres sont encore plus éloquents, lorsque l'on saura que sur les 4.566.438 ha. représentant la superficie totale employée à la culture du blé, maïs, orge, 3.548.364 ha. restaient en territoire envahi. La production de ces trois céréales montait à 72.007.912 hl. dont 55.926.713 produits par le territoire occupé, où se trouvait du reste aussi la plus grande partie des forêts (1.711.794 ha. sur un total de 2.757.872 ha.).

D'autre part la production strictement économique de l'arrière était fortement diminuée à cause du grand nombre d'hommes appelés sous les drapeaux : 800.000, c'est-à-dire 13 % de la nation ; ce fut un « sur-recrutement » (exigé par la longueur exceptionnelle de 1.500 km. du front roumain). On dut alors dans une grande mesure, faire appel aux envois étrangers, ce qui atteignit fortement la balance commerciale et institua une hypothèque sur les ressources futures du pays (1).

En même temps, les Allemands mirent la Roumanie en coupe réglée (2), grâce au « Wirtschaftstab » ou Etat major économique, qui dirigea ses premiers soins vers l'agriculture. Exploitant méthodiquement le pays suivant un plan conçu à l'avance et dont tous les détails étaient prévus, celui-ci se hâta en premier lieu d'envoyer dans les Empires Centraux les stocks de bétail et de fourrage trouvés au moment de l'occupation. Une ordonnance du 8 février 1917, donnée par le gouverneur militaire, le général von Tsheppe und Weindenbach rendait

dant la guerre, Paris 1929, et Gr. Antipa, *L'occupation ennemie de la Roumanie, ses conséquences économiques et sociales*, Paris 1929.

(1) Voir *La politique financière de la Roumanie depuis 1918*, par S. Radulesco, Paris 1923, pp. 194 et 195.

(2) Voir Creanga, *Les finances roumaines sous le régime de l'occupation de la paix allemande. La Roumanie en coupe réglée*.

le travail des champs obligatoire ; toutes les personnes valides de 14 à 60 ans devaient s'y adonner ; le travail était obligatoire même les jours de fête ; une section spéciale fut créée à la Banque Nationale afin de mettre les crédits nécessaires à la disposition des petits propriétaires. Les résultats furent médiocres, toutefois l'administration allemande acheta à vil prix les récoltes de 1917-18, les envoyant dans les Empires Centraux. L'armée d'occupation composée de 480.000 soldats et 150.000 chevaux consommait 47.740 tonnes de produits agricoles par mois ; en outre, tout permissionnaire pouvait emporter avec lui des caisses de provisions de 25 à 30 kg. dont le total montait à 18.000.000 de kg. d'après les estimations allemandes mêmes. La population civile fut rationnée jusqu'aux plus extrêmes limites : 300 grammes de pain par habitant et par jour, tandis que les villes de moins de 5.000 habitants n'avaient le droit de consommer ni viande ni pain. La population rurale eût 500 gr. de maïs dégermé par tête d'habitant, tandis que volailles, œufs, lait, fromage, légumes, fruits devaient être livrés aux autorités ; leur consommation en était interdite sous peine de fortes amendes ou d'emprisonnement.

La Roumanie perdit à la guerre 350.000 soldats, soit 40 % de l'effectif mobilisé et 450.000 âmes de la population civile, 800.000 morts donc, c'est-à-dire plus de 10 % de la population totale (sans compter les invalides et les pertes démographiques futures). Les dommages agricoles furent évalués à 1.282.587.929 leis or, soit 24 % du montant global des dommages de guerre.

La population fut épuisée par les souffrances endurées, l'outillage agricole mis hors d'usage ; le cheptel réduit en 1919 à environ 48 % de sa valeur de 1916, savoir

6.777.729 têtes en 1919 contre 13.622.977 en 1916, telle était la situation de l'agriculture nationale. Or la question du cheptel est capitale dans la production roumaine où le machinisme était à cette époque plus insignifiant qu'aujourd'hui.

Ajoutons les pertes résultées de l'exploitation sans vergogne des forêts, celles enregistrées par l'ensemble de l'industrie et notamment du pétrole, l'état déplorable et insuffisant pour les nécessités du pays des moyens de communication — routes et chemins de fer, indispensables à un minimum d'échanges commerciaux — enfin la mauvaise situation financière résultée d'une période continue d'emprunts et d'inflation — et nous pourrions constater combien étendu était le désarroi du pays après la guerre.

§ 2. — *La Réforme agraire*

L'armée roumaine ne démobilisa complètement que le 31 mars 1921 après la campagne faite en Hongrie et l'occupation de Budapest. Les lois agraires commençaient à être appliquées dès 1919. Loin donc de « recoudre », la nécessité sociale porta en pleine crise de production agricole un nouveau coup très grave à l'agriculture nationale. Pourtant, le partage des terres était indispensable : promis aux paysans depuis 1913 déjà, dans le fameux manifeste du parti national-libéral, le gouvernement se devait d'accomplir une réforme qui, mettant fin à une séculaire injustice, avait le mérite d'instituer un nouvel équilibre dans la production et d'arrêter net le déferlement du communisme russe menaçant une Europe trouble et inquiète.

1) *Nouvelle répartition des terres.* — La répartition de la propriété foncière se présente comme suit, avant et après la réforme agraire dans les provinces roumaines :

Classification des Propriétés	Ancien Royaume				Bessarabie			
	Avant la réforme agraire		Après la réforme agraire		Avant la réforme agraire		Après la réforme agraire	
	Superficie		Superficie		Superficie		Superficie	
	Hectares	%	Hectares	%	Hectares	%	Hectares	%
Au-dessous de 10 h.	3.732.195	46.7	6.508.596	81.4	2.156.827	51.6	3.643.747	87.2
De 10 à 100 h. ...	860.953	10.8	860.953	10.8	180.984	4.3	180.984	4.3
Au-dessus de 100 h.	3.397.851	42.5	621.450	7.8	1.844.539	44.1	352.619	8.5
Total.....	7.990.999	100	7.990.999	100	4.182.350	100	4.182.350	100

Classification des Propriétés	Bukovine				Transylvanie			
	Avant la réforme agraire		Après la réforme agraire		Avant la réforme agraire		Après la réforme agraire	
	Superficie		Superficie		Superficie		Superficie	
	Hectares	%	Hectares	%	Hectares	%	Hectares	%
Au-dessous de 10 h.	»	»	»	»	2.536.738	34.1	4.209.547	56.5
De 10 à 100 h. ...	465.000	77.9	489.967	92.5	2.153.117	23.9	2.153.117	28.9
Au-dessus de 100 h.	115.000	22.1	39.033	7.5	2.751.457	37.0	1.087.648	14.6
Total.....	520.000	100	520.000	100	7.441.312	100	7.441.312	100

Classification des Terres	Roumanie			
	Avant la réforme agraie		Après la réforme agraie	
	Superficie		Superficie	
	Hectares	%	Hectares	%
Au-dessous de 100 hect.	12.025.814	59.7	18.633.911	89.6
Au-dessus de 100 hect.	8.108.847	40.3	2.100.750	10.4
Total.....	20.134.661	100	20.134.661	100

Nous avons exposé les tableaux précédents pour montrer combien le problème était aigu dans toutes les parties de la Roumanie et combien importante et audacieuse fut la réforme accomplie « une des plus hardies qui aient été faites » comme le constate M. Truchy dans son *Cours d'Economie Politique*. — Dans l'ancienne Roumanie, la terre dépassant 100 ha. était la propriété de 5.385 propriétaires seulement, dont 66 avaient plus de 5.000 ha. chacun ; 95,5 % des propriétaires possédaient 46,7 % des terres, tandis que 0,07 % possédaient 42,5 %.

Le principe de l'expropriation fut inscrit dans la Constitution et plusieurs lois spéciales réglèrent les opérations de détail variant du reste de région à région. A l'heure actuelle, la situation est la suivante :

Superficie expropriée	6.156.927 ha.
Nombre des paysans rendus propriétaires	1.767.272 »
La superficie partagée en lots aux paysans	3.383.474 »
Pâturages communaux et en communauté	1.170.512 »
Nouveaux emplacements pour les villages	69.307 »
Destinés aux institutions d'intérêt général	481.744 »
Terrains afferchés aux paysans	159.903 »
Colonisation	156.189 »
Forêts communales et de l'Etat	714.142 »

2) *Les expropriés*. — Les critères de cette « révolution blanche » ont été les suivants : Ont été complètement

expropriés pour ce qui est de l'ancienne Roumanie : (1)

a) Les domaines de la Couronne, de la « Caisse Rurale » et de toutes les personnes morales publiques et privées, des fondations, etc., même si les documents de fondation ou de donation, les testaments ou autres prescriptions de quelques titres qu'ils soient, prévoyaient leur inaliénabilité directe ou indirecte, ou leur ont donné une autre destination spéciale.

b) Les propriétés rurales des ressortissants étrangers dans toute leur étendue, soit que ceux-ci étaient étrangers d'origine soit par leur mariage ou par une autre voie.

c) Les propriétés rurales des absentéistes dans toute leur étendue. En Bessarabie, complètement expropriés aussi : les anciennes terres de l'Etat russe, celles de la Couronne, des institutions de main-morte, des villes hormi les superficies qui leur sont nécessaires, des étrangers (2), ainsi que les terres qui ont été affermées pendant 5 ans. En Transylvanie et au Banat : l'ensemble des propriétés appartenant aux étrangers (3), les propriétés des personnes morales, les propriétés présentant un intérêt scientifique particulier. Enfin, en Bukovine : les étrangers (4), les absentéistes (c'est-à-dire ceux n'habi-

(1) Prévu par la modification apportée à l'art. 19 de la Constitution, le 29 juin 1917.

(2) On entend par étrangers tous ceux qui n'ont pas déclaré être citoyens roumains jusqu'au 1^{er} janvier 1928, c'est-à-dire 8 jours après la promulgation du décret-loi d'expropriation.

(3) Sont étrangers ceux optant pour une citoyenneté étrangère. Ce point fut l'origine de la question des « optants hongrois » qui prétendaient ne pas être expropriés malgré que gardant la citoyenneté hongroise.

(4) Ceux qui n'étaient pas roumains le 1^{er} août 1914.

tant pas la grande Roumanie), les interdits et les individus pourvus d'une curatelle ; les propriétaires qui ont affermé leurs terres 9 années consécutives avant 1919, sont intégralement expropriés. Pour le surplus, la terre fut prise aux propriétaires particuliers dans les proportions suivantes :

Quote-part exempte		Quote-part exempte	
Etendue totale de la terre	d'expropriation laissée au propriétaire	Etendue totale de la terre	d'expropriation laissée au propriétaire
100 ha.....	100 ha.	1.500 ha.....	307,8
110	109,0	2.000	334,6
120	117,2	2.500	338,7
130	124,9	3.000	351,4
140	132,0	3.500	365,8
150	138,6	4.000	374,9
160	144,7	4.500	388,2
170	150,5	5.000	396,9
180	155,9	5.500	409,7
190	160,9	6.000	418,1
200	165,7	6.500	426,5
300	201,7	7.000	438,8
400	224,8	7.500	451,2
500	241,2	8.000	459,2
600	253,7	8.500	471,7
700	263,6	9.000	479,7
800	271,8	9.500	491,9
900	278,8	10.000	500
1.000	284,9	Au delà de 10.000	500

Le propriétaire exproprié fut payé en titre de rente amortissable en 50 ans et portant un intérêt de 5 % par an. La valeur nominale est comptée dans le paiement pour la valeur réelle. Afin d'alléger les charges des paysans impropriés, et de les aider à la fondation de leur économie domestique et au paiement du prix d'achat du terrain (1), l'Etat contribua de ses deniers jusqu'à

(1) Le prix que l'Etat paye aux anciens propriétaires varie suivant la situation locale et la production. Il est fixé par le tribunal, comité

50 % du prix de l'expropriation, démontrant ainsi l'utilité générale de la réforme et la nécessité pour tous d'y prendre part. Le reste du prix est payé par les paysans. En fait l'inflation monétaire rendait dérisoire et presque insignifiant le prix auquel on évalua les terres expropriées. La rente dont la valeur nominale aujourd'hui a baissé de 70 % est irréalisable, aussi peut-on dire sans exagération que le « juste et préalable dédommagement » exigé par toute loi d'expropriation n'eut pas lieu. Le sacrifice des grands propriétaires n'en fut que plus grand.

3) *Les bénéficiaires.* — D'après le règlement de la réforme agraire, les lots sont vendus :

1° aux paysans qui travaillent le sol et qui possèdent moins de terre que la grandeur du type du lot fixé dans la commune ;

2° aux prêtres orthodoxes, 6 ha. pour chaque cure auxiliaire ;

3° aux écoles de village, 1 ha. pour chaque classe pour des essais d'agriculture ;

4° aux paysans qui travaillent le sol et ne possèdent pas de terre du tout.

Dans cette catégorie jouissent de la préférence :

a) les familles des soldats morts pour la patrie et les invalides ;

b) ceux qui ont pris part à la guerre, les volontaires de

du district etc., suivant les régions. Dans l'ancien royaume il ne doit pas dépasser le fermage — fixé par l'Etat — des années 1917 à 1922 multiplié par 40. (L'indice de vie était à cette époque supérieur à 40). En Transylvanie le prix ne dépasse pas le prix de vente moyen de la dernière année normale d'avant-guerre (1913) etc., etc.

l'armée roumaine ou d'une armée alliée ayant la préférence ;

c) ceux qui ont eu des dommages du fait de la guerre.

Si les conditions de participations sont égales, on préfère :

— Ceux qui ont un inventaire et une exploitation rurale existante ;

— Ceux qui ont le plus d'enfants ;

— Ceux qui sont les plus vieux.

Le sort décide quand les conditions sont égales entre les ayants droit de la même catégorie, et en cas de manque de terre. Les paysans n'ayant pas reçu de terres peuvent s'installer dans d'autres contrées ou districts ; ils y reçoivent une plus grande quantité ainsi que diverses facilités (bois de construction, etc.) : c'est la colonisation intérieure.

La grandeur des lots est différente. On distingue :

1° les lots complémentaires d'au moins un quart d'hectare ;

2° les lots entiers de 4 ha. au plus ;

3° les lots de colonisation de 6 ha. au plus.

L'art. 95 prévoit l'indivisibilité du sol par héritage au dessous de deux ha. en plaine et de 1 ha. en pays montagneux et accidenté. Cette division n'est permise que pour les emplacements à bâtir, les fabriques, les jardins potagers, les vergers et les vignobles. Par contre, la loi permet la vente libre du sol donné en lots et leur réunion en propriétés moyennes. Les donations, les legs et échanges sont aussi permis. Le sol en possession des habitants du village peut être acheté, sous réserve du droit d'achat de l'Etat par chaque citoyen roumain avec l'engagement de le travailler soi-même.

On peut se rendre compte d'après ces quelques données de l'idée sociale et morale qui domina et présida les lois d'expropriation roumaines. Les lois sur les dettes agricoles ne prétendent que continuer cette réforme. Nous nous permettons, le temps venu, d'en faire le rapprochement nécessaire.

§ 3. — *La Technique agricole*

Constatons enfin le rendement insuffisant de l'agriculture roumaine. Le tableau ci-dessous est éloquent :

Nature des Céréales	Rendement moyen par hectare de la grande propriété	Rendement moyen par hectare de la petite propriété	Production moyenne par hect. avant la guerre	Production moyenne par hect. pendant les 4 ann. d'après-guerre	Différence en moins de la production moy. par hect. avant et après la guerre	Différence sur 100
	hectolit.	hectolit.	hectolit.	hectolit.	hectolit.	%
Froment	16.00	13,40	14.60	11,90	2.70	18.4
Seigle	14.80	12.20	12.40	11.10	1.30	10.4
Orge.....	18.90	17,10	17.50	14.00	3.50	20.0
Avoine	25.60	21.90	21.20	19.00	4.20	18.1
Maïs.	20 70	18.00	18 30	14.40	3.90	21.3

Remarquons d'abord la faible production à l'ha. quelle que soit la nature de la propriété. La Roumanie, à ce point de vue, se situe bien loin derrière les autres pays. Pour certaines céréales, elle atteint à peine la moitié du niveau enregistré par le Danemark, l'Allemagne, et on ne peut donc pas faire spécialement le procès de la petite propriété (1), et encore moins de la réforme agraire, en

(1) Signalons la discussion engagée autour des avantages réciproques de la grande et petite exploitation agricole. Comme on ne peut appliquer en agriculture la nationalisation à la manière industrielle, ni une division du travail efficace, ni la concentration, ni la taylori-

tant du moins que *cause permanente* du rendement insuffisant. Du reste la petite comme la grande propriété sont travaillées toujours par le même élément paysan : celui-ci mit même beaucoup plus d'ardeur à refaire son cheptel et à réorganiser son champ agricole, que ne le fit le grand agriculteur dans le désarroi moral et économique qui suivit la guerre (1).

L'agriculture roumaine a encore une très large marge de bénéfice possible (2), et qui pourrait être facilement obtenue avec peu d'efforts, comparativement aux bénéfices supplémentaires que peuvent espérer atteindre les pays à rendement agricole perfectionné, et dont chaque pas en avant doit être chèrement payé. En effet notre paysan travaille la terre dans des conditions très rudimentaires : labours peu profonds et tardifs, semences non sélectionnées ; le sol ne connaît que trop rarement les engrais naturels et artificiels si fréquemment employés en Occident. De plus, le paysan produit sur-

sation on pourra préférer — toutes choses égales d'ailleurs — la petite exploitation (*contra* les Physiocrates, Marx, Kautsky). Si la grande exploitation a pour elle une meilleure technique, un crédit plus facile, un coût moindre de production ainsi qu'une organisation meilleure de la vente il ne faut pas oublier que le petit propriétaire peut jouir lui aussi des mêmes avantages grâce aux associations, coopératives, etc. avec, en plus, une plus grande ardeur au travail ainsi que l'utilisation de tous les membres de la famille, une plus grande résistance à la crise, etc. Voir, *La réforme agraire et la production*, par Ionescu-Sisesti, Bucarest (en roumain), pp. 11 à 21.

(1) A l'époque 1919-1920 la partie du terrain *non cultivée* appartenant à la propriété *non-expropriée* s'élève à 24,21 %, tandis que pour les terres expropriées elle est de 12,86 % seulement. *Ibid.*, p. 24.

(2) Avant la guerre la Roumanie tenait le 11^e rang parmi les pays européens dans la production à l'hectare : 1.220 kg., tandis que le Danemark était en tête avec 3.260 kg.

tout pour ses besoins personnels, donne la préférence au maïs, à l'avoine au détriment du blé dont la qualité était exceptionnelle pour l'exportation. Cependant le blé roumain actuel est moins pur : il possède en moyenne 8 % de corps étrangers, ce qui rend plus difficile son placement (en 1913 il avait 2 % seulement). Sa teneur moyenne en gluten n'est que de 26,8 % sur 103 % et 108 % que présentent les blés canadiens (Manitoba) et Northern Spring des Etats-Unis (1). Son pourcentage en matières albumineuses accuse 11,4 % tandis que la Russie et l'Angleterre atteignent 15 % et même 18 %.

§ 4. — *Les remèdes*

Il n'est pas dans nos intentions de faire une analyse de la crise du rendement agricole roumain, ni de ses causes lointaines, permanentes ou passagères ; nous croyons seulement que les points envisagés dans le présent chapitre intéressent directement notre sujet par la situation précaire créée à l'agriculture. Il est hors de doute qu'avec une meilleure organisation de la production et sans certaine politique dont nous ferons la critique aux points suivants, l'agriculteur n'aurait eu besoin de l'intervention de l'Etat, s'épargnant ainsi les expériences des législations exceptionnelles. Aussi ferons-nous une simple mention des moyens envisagés actuellement pour un meilleur rendement de la terre. Toute politique protégeant les débiteurs agriculteurs serait à trop courte vue et pour tout dire vaine, si elle n'est solidement épaulée par une organisation efficace et un renouveau de la technique agricole.

(1) D'après un tableau de la revue, *Zeitschrift für Pflanzenzüchtung*, Berlin, novembre 1932.

1) *L'analphabétisme*. — Signalons donc en premier lieu le nombre considérable d'illettrés (1). Pour les adultes on compte 43 % d'illettrés dans l'Ancien Royaume, 40 % en Transylvanie, 60 % en Bukovine et 94 % en Bessarabie (2). Dans une conférence récente (mars 1933) faite par M. Gusti, ministre de l'instruction publique, celui-ci déclarait que des 3.800.000 enfants roumains, 1.800.000 seulement sont *inscrits* à l'école ; beaucoup moins la fréquentent réellement. L'élément étranger en Roumanie est supérieur en instruction, et comme l'élément roumain s'occupe presque en exclusivité de la terre ou imagine facilement l'influence que peut avoir une pareille mentalité sur le travail agricole (3). Il est certain que l'expropriation sans l'instruction générale et agricole pourra faire reculer l'agriculture roumaine à un rang inquiétant. Le grand propriétaire avait l'avantage de moyens modernes de culture, d'une plus rapide adaptabilité au marché, avantages dont on peut du reste faire bénéficier aussi le petit cultivateur. Il faudra donner à nos paysans un sens de l'organisation un stimulant moral, pour qu'ils deviennent de « véritables unités économiques, formées à la discipline du travail uniforme et prolongé » (4).

(1) D'après un tableau de A. Tibal dans *La Roumanie*, p. 101. Les chiffres sont de 1922.

(2) Où le gouvernement russe eut à dessein et dans un but de russification une politique culturelle négative.

(3) Citons aussi, l'influence néfaste sur le régime politique « le régime démocratique et parlementaire ne peut être dans ces conditions qu'une fantasmagorie » écrivait — malheureusement avec trop de raison — A. Tibal, *op. cit.*, p. 102.

(4) Voir les ouvrages du professeur C. Radulescu-Motru, *La culture roumaine et le politicianisme*, et *Le personnalisme énergétique* (les

2) *Les écoles d'agriculture.* — L'enseignement agricole proprement dit laisse énormément à désirer : 115 (1) écoles avec 5.000 élèves seulement sur 4 millions de propriétaires ruraux, c'est insuffisant (et cela malgré les déclarations répétées des partis politiques concernant l'importance de cet enseignement). Les lots démonstratifs créés par les lois agraires sont pratiquement nuls en tant qu'effet éducatif ; les fermes de l'Etat vendent leurs produits plutôt aux grands propriétaires qu'aux paysans qui n'éprouvent pas le besoin d'en acheter. En Tchécoslovaquie, pays industriel, on compte 30.000 élèves dans les écoles d'agriculture. La Roumanie voit par contre augmenter le nombre des candidats aux universités et connaît le problème angoissant du « prolétariat intellectuel » quand il serait plus utile pour l'économie générale de faciliter au cultivateur l'accès à *l'école pratique d'agriculture*.

Toutefois une administration éclairée et consciencieuse pourrait suppléer par ses directives au manque d'initiative des petits propriétaires. Malheureusement il y a encore beaucoup à faire dans cette direction : le

deux en roumain) où il constate avec une certaine exagération à notre sens que « notre travailleur agricole se fatigue dès qu'il est contraint à une discipline de travail uniforme et rigoureux ». Mais c'est un fait que l'individualisme latin et une certaine nonchalance rendent nécessaires une pression efficace pour obtenir de lui une culture rationnelle. Tous les auteurs s'accordent à constater l'immense effort qu'on doit faire pour l'éducation technique, spirituelle et sociale du paysan roumain. Notamment Ionescu-Sisesti, *L'agriculture dans l'époque contemporaine*, p. 108-202.

(1) Deux académies et une section agricole près l'Université de Jassy ; 4 écoles de second degré ; 47 écoles de premier degré ; 3 écoles élémentaires ; 18 écoles d'économie ménagère ; 29 écoles d'apprentis agricoles ; 11 écoles d'hiver.

régime démocratique empêche que l'esprit administratif — qui signifie soumission aux lois et règlements en vigueur, obéissance aux instructions des dirigeants — soit parfait. Aussi faut-il espérer qu'il ne tardera pas à devenir plus efficace.

3) *La culture agricole obligatoire.* — L'idéal dans notre matière serait l'application des plans de culture agricole obligatoire strictement observés. Cette expérience fut faite sous l'occupation allemande : on eut alors le décret-loi du 26 mai 1918 sur la culture obligatoire et la loi de septembre 1918 sur l'affermage obligatoire. Le décret-loi prescrivait dans son art. 1^{er} : « qu'à partir de l'application de cette loi le travail manuel dans l'agriculture et dans les exploitations forestières devient obligatoire pendant 5 ans ainsi que la culture de la terre et l'emploi des bestiaux, des outils et des machines agricoles. » Mais malgré la presque généralité des hommes et des femmes employées à ce travail et la rigueur des moyens mis en mouvement, les résultats ne furent pas satisfaisants (1).

Dans le territoire libre des mesures semblables furent prises : les règlements du 20 septembre 1916 pour l'exécution des travaux agricoles et celui du 24 janvier 1917 concernant la création des conseillers agricoles qui devaient diriger et surveiller l'application de ces travaux ; enfin deux décrets-lois du 14 août 1917 sur l'obli-

(1) D'après Manoliou, *La reconstruction économique et financière de la Roumanie*, Paris 1931, p. 67. Citons l'opinion contraire de Caruntu, ancien directeur général de l'Agriculture : « L'abolition de ces mesures fut au détriment de l'économie nationale, la crise agricole étant provoquée par le manque de culture des paysans. » On ne peut toutefois juger définitivement le système étant donné les circonstances exceptionnelles où il fut appliqué.

gation des travaux et des cultures agricoles. On décida également que les terrains abandonnés seront cultivés par l'Etat. Mais la guerre et l'incertitude où l'on était, la crainte d'une retraite des troupes et du gouvernement en Russie, rendirent minimales les réalisations du plan.

La loi d'expropriation soucieuse d'une bonne culture des terres et prévoyant le rendement diminué qui s'ensuivrait après la réforme, marqua dans deux articles importants, 137 et 139, l'obligation relative aux plans de culture ainsi qu'une sévère sanction. On considérait ces dispositions comme justes, — eu égard aux avantages gagnés par les nouveaux propriétaires, — et indispensables pour l'économie générale du pays. Elles tombèrent toutefois en désuétude et le ministre de l'agriculture interdit même leur mise en application (1). Voici les articles incriminés :

Art. 137 : « Afin d'assurer une bonne culture du terrain des petits propriétaires et une utilisation aussi bonne que possible des pâturages communaux, ainsi que la mise en valeur des produits de la petite propriété, la « Caisse centrale de la mise en possession » a le droit de fixer et d'imposer aux petits propriétaires, les obligations relatives aux plans de culture, à l'organisation des établissements agricoles et des associations qui ont pour but de diriger le paysans vers une culture rationnelle et intensive, d'assurer la vente de leurs produits et l'amélioration de la race du bétail. Elle arrêtera également les sanctions à appliquer en cas de violation de ces dispositions. »

(1) La Chambre d'Agriculture de Dolj (Olténie) voulut les appliquer : le ministre le défendit (mentionné dans Gillich, *La Roumanie agricole contemporaine*, thèse, Lille 1932).

Art. 139, alinéa 1^{er} : « Tous ceux qui se rendent coupables de la violation des présentes dispositions seront dépossédés sans sommation préalable à la suite de la requête de la « Caisse de mise en possession » en vertu d'une décision prononcée par le juge de paix à la suite d'une requête du service agricole départemental. Le propriétaire contre lequel des mesures judiciaires sont demandées devra en tous cas être cité. » Nous verrons dans la loi sur l'allégement agricole du 19 avril 1932 un article obligeant le débiteur ayant bénéficié de la loi, à cultiver la terre suivant les indications du Ministère de l'Agriculture. Mais il fut entendu dès les débats parlementaires qu'il ne sera pas appliqué.

Ainsi donc, soit qu'on donnait la terre au paysan, soit qu'on l'allégeait de ses dettes, on ne pouvait obtenir la garantie qu'il travaillerait son terrain selon les principes d'une agriculture rationnelle (1).

4) *Le machinisme*. — La question du machinisme est plus complexe ; celui-ci ne peut s'appliquer utilement en Roumanie qu'employé par les associations de paysans ; à la condition que le prix ne soit pas disproportionné avec le rendement et que le coût du combustible ne subisse trop de variations. Il est certain qu'à l'époque de bas prix agricoles, on préfère remplacer les machines par la main-d'œuvre. Il en est cependant d'indispensables à une bonne production et leur absence peut préjudicier gravement le rendement. La Roumanie possède un nom-

(1) Pour ce faire il faut encore lui donner les moyens : inventaire et crédit, ce qui n'est pas le cas. Obliger le paysan à une culture rationnelle sans qu'il sache comment s'y prendre, c'est procéder à rebours.

bre de machines insuffisant, témoin le tableau suivant (1) :

A la superficie approximative de 12.000.000 ha. nous possédons :

Un tracteur pour 3.800 ha. au lieu de ...	150-200 ha.
Un semoir pour 290 ha. au lieu de.....	50- 60 ha.
Une moissonneuse pour 220 ha. au lieu de	70- 80 ha.
Une batteuse à blé pour 900 ha. au lieu de	200-300 ha.

Et le nombre des trieurs est encore plus insuffisant.

5) *Les Chambres d'agriculture.* — Le législateur — bien intentionné — créa par l'importante loi de 14 avril 1925 les « Chambres d'agriculture » dans le but de « représenter et protéger les intérêts de l'agriculture, de la zootechnie et de la sylviculture avec toutes leurs branches, ainsi que de contribuer par tous les moyens à l'augmentation de la production de toutes les branches agricole, zootechnique et forestière ». Ce sont des organes consultatifs et administratifs aidant le Ministère de l'Agriculture ; elles doivent représenter les intérêts agricoles dans leur circonscription, donner des avis motivés sur les projets de lois agricoles, exercer leur patronage sur toutes les écoles d'agriculture et en fonder ; collaborer avec l'Etat pour l'application des lois agraires, organiser des concours et expositions, réunir des données statistiques, etc. Une loi du 1^{er} juillet 1930 leur élargit les attributions et modifie le système d'élection « qui se prêtait trop à l'ingérence de la politique » constatation faite

(1) D'après Vlad. Georgescu, *Notre machinisme agricole*, dans *Curentul*, du 4 février 1933. Signalons la loi du 2 août 1929 sur « la vente sur crédit des machines industrielles, agricoles ainsi que des automobiles ».

par le ministre dans l'exposé de motifs même. Enfin, une loi de juillet 1931, leur apporta de nouvelles modifications.

Ces Chambres d'agriculture fonctionnent grâce à un impôt perçu sur les agriculteurs ; mais ceux-ci se plaignent avec raison des maigres profits qu'ils en retirent. La plupart des Chambres se contentent d'acheter et de distribuer des semences, machines agricoles, bétails, etc. ce qui ne constitue pas précisément leurs attributions. Les agriculteurs préfèrent recevoir cela directement de l'Etat ce qui occasionne de moindres frais. De plus les semences sont réparties sans tenir compte de la variété donnant les meilleurs résultats pour la région respective ; les opérations zootechniques qu'on leur confia devinrent trop coûteuses ; nombre de Chambres, donnant un trop grand développement à l'activité commerciale contractèrent des dettes leur pesant lourdement. Enfin elles n'ont pas du tout pourvu à la création de coopératives et d'associations ; quant à leur activité dans le domaine de la sylviculture, il est nul (1).

La nouvelle loi de juillet 1931 crée des « Chambres d'agriculture régionales » et des « Commissions économiques de district ». Mais, c'est, de beaucoup, un changement de mentalité qu'il leur faudra demander. Espérons que la détresse actuelle de l'agriculture roumaine saura trouver les énergies professionnelles capables, si nécessaires au pays.

Il existe aussi dans chaque district des « Directeurs des services agricoles de district » (avant la loi de juillet 1931 ils s'appelaient « Conseillers agricoles ») dont le but

(1) Voir I. Manolescu, *Organisations agraires et économiques*, Bucarest, 1932 (en roumain), pp. 40 à 50.

était — à l'époque de leur création, c'était pendant la guerre — de diriger à l'aide des préfets les travaux agricoles. Mais comme ils devaient aussi pourvoir à l'application de la réforme agraire, leurs préoccupations administratives l'emportèrent sur leur mission agricole proprement dite.

Là en est aujourd'hui la situation. Il est à désirer que la réforme agraire aboutisse, afin qu'une ère de stabilité s'ouvre pour l'agriculture roumaine (1).

SECTION II. — LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE PROTECTIONNISME INDUSTRIEL

L'agriculture eût à souffrir également de la politique commerciale et douanière pratiquée dans l'époque 1919-1929.

Une étude publiée dans le *Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale*, en novembre 1932, conclut que : « La politique douanière menée par la Roumanie a été une politique de protection pour l'industrie et le travail national, commencée avant la guerre par la constitution du tarif douanier de 1886 et perpétuée après la guerre par les tarifs douaniers de 1924 à 1927. Le régime douanier de 1929 actuellement en vigueur, a apporté une nouvelle conception dans la politique économique du pays. L'attention a été tournée vers l'agriculture (2) sans toutefois que les intérêts de l'industrie soit négligés. »

Nous nous arrêtons à la date de 1929 car c'est à partir d'alors que l'endettement des agriculteurs commence à

(1) Une loi générale de la « réorganisation de l'agriculture » est actuellement à l'étude (printemps 1933).

(2) Par la protection de la production agricole, le dégrèvement de

prendre des allures qui deviendront inquiétantes et, vu les circonstances, presque inévitables. Nous ne croyons pas qu'un changement d'attitude à ce moment-là dans la politique commerciale eût pu enrayer le mal ; à peine le limiter. Nous ne discuterons non plus le point de savoir si on eut raison de rançonner l'agriculture de la sorte, mais il est certain que les agriculteurs eurent à souffrir de ces mesures, qui purent peut-être par ailleurs profiter à l'ensemble du pays.

Et d'abord, dès la signature de la paix jusqu'en 1920, les produits agricoles furent prohibés à l'exportation (1), ceci pour subvenir à la disette qui commençait à se faire sentir à l'intérieur du pays. Cette politique changea en automne 1921 : l'exportation fut rendue libre mais soumise à des taxes, peu importantes à la vérité. Le gouvernement suivant augmenta ces taxes d'une manière considérable, en rapport avec le développement du leu, alors non stabilisé : elles arrivèrent à 45.000 leis pour le wagon de blé, 30.000 pour le maïs ; de la sorte on voulait procurer d'importantes ressources au budget (2) tout en empêchant une hausse du coût de la vie, afin de rendre la main-d'œuvre industrielle ainsi que toute fabrication d'industrie meilleur marché. Ces taxes représentent le pourcentage suivant (considéré à l'ensemble de l'exportation agricole) : 17,4 %, 26,84 %, 24,01 %, 14,25 %,

taxes des instruments agricoles et des matières premières nécessaires à l'agriculture, le dégrèvement de taxes douanières des articles de grande consommation nécessaires à la population rurale.

(1) On ne pouvait exporter qu'avec des autorisations spéciales parcmoneusement accordées.

(2) Ces taxes donneront en 1923 environ 5 millions de leis sur un budget d'une trentaine de milliards.

pour l'intervalle 1922-26. Pour les mêmes années, l'industrie ne supportait que les taxes infiniment moindres de : 1,28 %, 7,39 %, 7,46 %, 6,29 %, 3,85 %. De la sorte, l'agriculture paya en dix ans environ 19 milliards de leis.

La tentative de créer une industrie nationale exigeait des taxes prohibitives à l'importation, ce qui renchérrissait les marchandises nécessaires à la culture des terres de 30 à 100 % (1). (Un milliard de leis fut acquitté dans l'intervalle de 1919 à 1930 pour l'importation des sacs et ficelles de Manille, pourtant indispensables).

Mais la crise commençant à se faire sentir, les taxes à l'exportation rapportaient déjà en 1927 la moitié de 1923. Elles furent réduites en 1929-30 ; en 1931 elles arrivèrent à mille leis par wagon de blé et 1.400 pour le maïs. Comme les prix baissaient toujours sur le marché, il fallut faire volte-face et accorder des *primes* à l'exportation : 10.000 leis par wagon de blé et 10.300 par wagon de farine, primes supprimées du reste peu après (avril 1932).

Il reste que pendant de longues années qui auraient pu être exceptionnellement florissantes pour elles, l'agriculture roumaine paya un lourd tribut ; pratiquant une politique d'emprunts continuels, il lui fut bien difficile d'amasser des capitaux, et la crise la trouva sans résistance aucune (2).

(1) Fait constaté par tous les auteurs roumains. Voir notamment Garofid, *La crise en agriculture*, p. 11. Cette politique roumaine coïncidant avec l'effort fait par les autres pays (voir Italie : la bataille du blé) pour renforcer leur production agricole fit perdre des débouchés importants à la Roumanie : exemple le marché autrichien et tchécoslovaque pour le bétail.

(2) C'est un point passionnément discuté par les deux grands partis roumains, national-libéral et national-paysan, que de savoir laquelle de

SECTION III. — LA FISCALITÉ

La politique des impôts pratiqués à l'égard de la terre est en relation étroite avec les primes à l'exportation. C'est par ces fortes primes que l'agriculture donnait sa contribution au pays ; en effet, l'impôt proprement dit ne rapportait pour une superficie imposable de 22.072.224 ha. que 761.402.060 leis (pour la période 1922-26 (1)). Le revenu agricole imposable étant de 4.419.894.752 leis, un ha. de terre y compris les forêts en exploitation, les jardins et les vignes, paye 200 leis seulement (2). La moyenne de la cote appliquée au revenu imposable est

l'industrie ou de l'agriculture doivent être spécialement protégée. Le premier s'efforce de créer une industrie roumaine aux capitaux roumains et à n'admettre les capitaux étrangers que sous un sévère contrôle. C'est la réalisation de la formule « par nous-mêmes » qui vise à une autarchie économique-politique. Les nationaux-paysans admettent une plus large collaboration des capitaux étrangers et s'opposent à la protection d'une industrie qu'ils appellent parasitaire. Nous ne pouvons que signaler la discussion.

(1) Voir *La répartition des propriétés agricoles et des impôts sur ces propriétés dans la période 1923-26*, par G. Ionescu-Sisesti, Bucarest, 1928 (en roumain), notamment pp. 20-23.

(2) La loi de 1923 prévoit l'imposition du *revenu agricole* à 12 % pour les propriétaires exploitant eux-mêmes, à 14 % pour les propriétés affermées et à 24 % pour les propriétaires domiciliés à l'étranger. Par *revenu imposable* on entend le revenu résultant de la multiplication du nombre des ha. par la *valeur locative* de l'hectare. C'est donc la valeur locative (elle-même théoriquement déterminée par la moyenne des contrats d'affermage, de la production à l'hectare et du prix moyen de vente des propriétés dans les dernières 4 années), qui est à la base du système d'imposition, et non le revenu agricole net. De fait, la valeur locative n'est pas identique à la valeur de la production, cette dernière étant plus grande. Le législateur a voulu simplifier en confondant les deux notions. — Voir Ionescu-Sisesti, *op. cit.*, p. 13.

de 17 %. Ce taux paraît élevé, mais en réalité étant donné la sous-évaluation du revenu à l'hectare, la somme payée par les agriculteurs en tant qu'impôt direct est très petite (d'après M. Ionesco-Sisesti elle est d'un 1/5^e de ce qu'elle pourrait et devrait être). Si donc, on augmente les impôts, on atteint le petit cultivateur, lequel ne peut se soustraire à leur paiement. Tandis que les taxes à l'exportation ne le frappent qu'indirectement — par la baisse de prix qu'elles provoquent — elles atteignent davantage le grand propriétaire travaillant pour l'exportation. Ainsi en 1927 les taxes à l'exportation étant considérablement réduites (de 30-45.000 leis au wagon à 4-5.000) on tripla le revenu imposable à l'ha. Une des critiques que l'on peut adresser aux impôts agricoles est leur manque d'élasticité : la valeur locative à l'ha. est fixée pour des périodes de 5 années, ainsi de 1923-27, de 1927-31, sans tenir compte de la forte diminution de rentabilité qui eut lieu entre-temps. En 1927, on ne pouvait déjà plus placer avantageusement les céréales à l'exportation, malgré la diminution de la taxe ; par contre, la valeur locative à l'ha. fut triplée pesant lourdement et paralysant même certaines entreprises agricoles. C'est du reste un impôt sur le capital (1) « mettant les agriculteurs dans un état d'infériorité envers les autres branches de production, industrie et commerce qui ne payent l'impôt que sur le revenu net constaté par des actes, ainsi qu'envers les professions libres qui ne payent l'impôt que d'après leur simple déclaration ».

Par la loi du 21 octobre 1932, on a réduit de 50 % l'im-

(1) Voir V. Potarca, *Explication de la crise économique* (en roumain), Bucarest, 1932, p. 62.

pôt agricole et de 25 % les impôts additionnels dus par les agriculteurs.

Marquons donc pour les dix dernières années le système défavorable, supporté par la terre et les entreprises agraires et ceci en pleine période de baisse de prix et de sous-consommation.

SECTION IV. — INORGANISATION DU MARCHÉ

Nous devons ajouter aux causes proprement roumaines de crise agricole, et qui amenèrent l'endettement du cultivateur, l'inorganisation du marché.

Avant la réforme agraire les grandes exploitations produisaient des quantités importantes de céréales de qualité exceptionnelle, très appréciées à l'étranger. Ils pouvaient, de par leur situation, mieux choisir le moment de la vente ; le crédit qu'ils trouvaient dans les banques leur facilitait l'attente ; les céréales étaient bien conservées dans leurs remises ; nettoyées et propres, grâce aux bons moyens de culture pratiqués. Rien de cela ne resta après la réforme agraire lorsque affluèrent sur le marché des milliers de types de céréales, mal présentées, avec un pourcentage de corps étrangers appréciable, s'offrant par petites quantités, mais affluant toutes sitôt la récolte faite à cause de la nécessité pour le paysan de payer ses dettes ou traites à l'échéance fixée généralement en automne. De plus, le manque d'un système approprié pour gager ou waranter la récolte empêchait le petit producteur de se procurer du crédit.

La difficulté et la cherté des transports ; coûteux par chemin de fer (1), coûteux et demandant trop de temps

(1) Le *Mémoire* des grands agriculteurs roumains, présenté en février 1933 au ministre de l'Agriculture estimait que « le prix élevé

par route, rendait encore plus malaisée la circulation des produits agricoles toujours lourds à manier. Le rail et la route qui devaient aider à établir un prix unique à l'intérieur, et à faciliter l'écoulement, ne répondaient pas à leur mission : aussi préférait-on à vendre sur place meilleur marché, ou le plus souvent, grâce à l'ignorance du paysan, à n'importe quel prix.

Les conséquences d'un pareil état de choses furent graves pour le pays. Celui-ci ne put défendre ses débouchés d'avant-guerre, et dut reculer devant les tendances autarchiques des nations européennes, devant la concurrence américaine, etc. Il lui manquait surtout le produit de bonne qualité qui s'impose tout seul, et qui doit être là où on en ressent le besoin.

Aussi les gouvernements d'après-guerre tâchèrent-ils de remédier à notre carence commerciale. D'abord par des mesures générales concernant le redressement agricole et auxquelles on a fait déjà allusion. En outre, en prenant — douze ans après la réforme agraire ! — les premières dispositions législatives tâchant d'organiser le marché. Elles arrivèrent trop tard pour avoir une influence salutaire quelconque dans la période précédant l'endettement de l'agriculteur roumain (que l'on situe

des transports est un des problèmes qui domine la production agricole de ce temps. Le transport d'un wagon de petits pois du district de Braïla en celui d'Ialomitza (districts voisins) coûte 7.600 leis, c'est-à-dire de 25 % à 30 % de la valeur de la marchandise ». Considérer aussi le témoignage de M. Argentoiano dans sa brochure, *Autour du crédit agricole*, Craïova, 1930, où il note p. 22 : « Il est inadmissible que les taxes de transport, de dépôt et déchargement dans les ports, augmentées de diverses taxes communales perçues pour le transit s'élèvent à presque un tiers de la valeur de la marchandise. »

ordinairement vers 1927-28) aussi nous contenterons-nous de les énumérer seulement :

1° Loi du classement des céréales du 8 mai 1928 visant « le classement, nettoyage, warrantage des céréales » ainsi qu'à une indirecte stimulation du marché. Mais la loi ne fut pas appliquée.

2° Loi pour la création des silos du 1^{er} juillet 1930, dont les buts sont pareils à la précédente.

3° Loi créant « l'Institut National d'Exportation » du 26 avril 1930, dont la mission est d'étudier les conditions de placement des articles roumains sur les marchés étrangers et de « rationaliser » l'exportation des produits agricoles roumains.

4° Loi créant le Conseil de l'Economie Nationale du 26 avril 1932, organe consultatif du gouvernement dans les questions économiques en vue de « coordonner les normes générales de la politique économique de l'Etat ».

5° La loi de valorification des céréales d'avril 1931 prévoit la fondation de la « Société nationale pour le commerce des céréales » qui peut grouper tous les exportateurs de céréales : la Centrale Coopérative d'Importation et d'Exportation, les associations de producteurs, etc. (les exportateurs non adhérents payent une taxe de 2.600 leis par wagon de blé).

6° Enfin tout récemment, février-mars 1933 on mit les bases d'un « Institut de Conjoncture » dont le but est de prévoir les fluctuations du marché et d'orienter en conséquence la politique économique du pays.

CHAPITRE III

Le crédit et les dettes agricoles

Avec le présent chapitre nous pénétrons plus avant dans le cœur du sujet : nous envisagerons la cause immédiate (elle aussi de nature « locale-nationale ») des dettes agricoles : l'insuffisance et l'inorganisation du crédit.

Nous avons déjà fait remarquer que si la Roumanie ne pouvait se soustraire aux effets de la crise générale mondiale et tout particulièrement de la crise agricole, ainsi qu'à la crise spéciale affectant le Sud-Est européen, elle se devait de pourvoir avec plus de diligence et de compréhension aux causes de la crise — et partant d'endettement — qui tenaient spécialement à la situation de notre pays et que nous avons rapidement exposées dans le chapitre précédent. Elle se devait surtout de veiller à une organisation du crédit à l'agriculture telle qu'elle puisse répondre aux intérêts de cette importante branche de production.

Quelles conditions doit remplir un pareil crédit ?

Où en est le crédit agricole en Roumanie et comment remplit-il sa mission ? Voilà à quoi nous tâcherons en premier lieu de répondre avant que d'envisager l'apparition même des dettes agricoles.

SECTION I. — INSUFFISANCE ET INORGANISATION DU CRÉDIT

§ 1^{er}. — *Les conditions du crédit agricole*

Il n'est plus nécessaire de démontrer la nécessité et l'utilité du crédit. Fondé sur un sentiment de confiance qui « décide une personne à se dessaisir d'une valeur et à en laisser l'usage et la disposition à une autre personne pour un temps plus ou moins long » (1), il se subdivise en commercial, industriel, agricole, populaire, maritime, selon son emploi ainsi que la qualité des individus en faisant usage.

D'après certains auteurs « l'économie crédit » caractérisée par le prêt et la vente à terme, serait la troisième et dernière période de l'évolution économique dont la première est constituée par « l'économie naturelle » où le producteur consomme lui-même ses produits, et la seconde par « l'économie argent » caractérisée par la vente et l'achat. On peut même qualifier le crédit de « productif » non pas parce qu'il crée directement des capitaux mais parce qu'il rend d'éminents services à la production en permettant d'utiliser le mieux possible les capitaux existants. Mettant l'argent dans la main de ceux qui en ont le plus besoin, les opérations de crédit sont aussi productives que les opérations de l'échange. On pourrait dire que les deux sont créatrices de la valeur. Cependant l'instrument du crédit est un mode de production « infiniment dangereux et qui ne peut

(1) C. Perreau, *Cours d'économie politique*, t. I, p. 425. — Charles Gide, *Cours d'économie politique*, vol. I, 7^e édition, p. 486, le ramène plus succinctement à « l'échange d'une richesse présente contre une richesse future ».

rendre des services que dans les sociétés où l'éducation économique est très avancée ». De tous les crédits, ceux ouverts à l'agriculture sont très délicats à manier en raison de la variabilité de rendement de l'entreprise ainsi que de l'état de culture moins avancé de la classe agricole en général. Nous verrons que ces réserves doivent être particulièrement faites pour le cas de la Roumanie.

De plus, le rendement agricole est modeste, la demande ne varie pas brusquement (elle peut tout au plus baisser) tandis que les articles industriels créant des besoins nouveaux peuvent bénéficier d'une prospérité inattendue.

Les modalités du crédit agricole diffèrent suivant l'emploi qu'on veut faire de l'argent emprunté. On distingue généralement : (1)

a) Le crédit à très long terme obtenu en vue d'acquisition de terres nouvelles, pour l'agrandissement de la propriété. Sa durée particulièrement longue exige un intérêt modéré le seul supportable à l'emprunteur, ainsi

(1) On discute sur le point de savoir si le crédit hypothécaire est agricole ou non, et nombre d'auteurs, dont Gide, n'entendent par crédit agricole que le crédit personnel et le crédit mobilier. Or, comme nous nous occupons ici des crédits ouverts à l'agriculture, on ne voit pas pourquoi le crédit hypothécaire qui répond par ces conditions aux nécessités de l'exploitation agricole en serait exclu. — M. Yordanovitch, *Organisation du crédit agricole*, Paris, 1931, pp. 56 et suiv., prétend que « les institutions qui servent d'intermédiaires au crédit agricole sont très différentes de celles du crédit foncier » en cela « qu'elles ne revêtent pas la forme d'une banque qui a pour but de procurer des revenus plus grands, mais ce sont des propriétaires qui se réunissent pour obtenir par l'association le crédit ». Remarquons que les sociétés de crédit foncier ne poursuivent que des gains très modestes ; le « Crédit Foncier Rural » de Roumanie est basé sur la responsabilité solidaire de ses membres qui ont hypothéqué leurs terres et tentent uniquement d'obtenir un crédit avantageux. — Voir plus loin dans cette Sect., au § 3 n° 1.

qu'une garantie durable et inaltérable : la terre elle-même. De ce fait, il ne peut être consenti que par le propriétaire. La modalité juridique répondant à ces desiderata est remplie par le prêt hypothécaire. Toutefois, consentie de particulier à particulier, l'hypothèque présente de multiples inconvénients : impossibilité de consentir un prêt à trop longue durée, à un taux bas, risque pour le créancier de voir fondre la valeur de son gage — même immobilier — en cas de crise économique, risque pour le débiteur d'être impitoyablement exécuté, pour avoir fait un usage imprudent de l'argent prêté. Ch. Gide fait remarquer que « là où le crédit hypothécaire opère sur une population ignorante et imprévoyante — dans les pays du Danube, en Russie, en Algérie — il exerce des ravages incalculables ». Aussi le législateur, « ballotté entre deux tendances contraires » se préoccupe-t-il de « mettre une barrière aux abus du crédit foncier en rendant insaisissable le minimum de terre indispensable à l'existence d'une famille (homestead, bien de famille insaisissable) et faciliter d'autre part au prolétariat rural les moyens de s'élever à la petite propriété (1). (Sociétés de Crédit Foncier, les Hanfesten ou mobilisation de la petite propriété allemande, etc.).

b) Une seconde catégorie de crédits peut être utilisée en vue d'améliorations foncières, d'irrigations, d'endiguements à faire sur les fonds, ou création d'installations en vue de transformer les produits agricoles. Le débiteur — qui pourra être dans ces cas aussi le fermier — peut utiliser le gage mobilier (bétail, instruments agricoles)

(1) Gide, *op. cit.*, p. 503.

qu'il donnera à son créancier ; les opérations de paiement s'échelonneront sur 3-5 ans.

c) Enfin une troisième catégorie utilisée par les cultivateurs pour les dépenses courantes : salaires du personnel, achat de semences, d'engrais, etc. C'est le crédit agricole d'exploitation à court terme mais exigeant malgré tout une durée de 9-12 mois étant donné les caractères propres de l'agriculture et le temps qu'il lui faut pour réaliser les récoltes. Le crédit devra être dans ces conditions personnel et sera distribué par des coopératives de crédit ou des associations du type Raiffeisen-Schultze-Delitch.

Les auteurs entendent par « crédit agricole » l'ensemble ou certaines des opérations mentionnées. Ainsi M. C. Perreau distingue : 1° le crédit foncier à long terme — pour améliorations et investissements — et 2° le crédit agricole proprement dit à plus court terme — une année — comme fonds de roulement (1). Gide appelle « crédit agricole » celui destiné aux dépenses courantes d'exploitation et donc accordé au fermier (2) et pas au propriétaire.

Dans son sens large on peut comprendre dans le « crédit agricole » toute somme mise à la disposition de l'agriculture sans en distinguer l'emploi, toutes les opérations de crédit faites par un agriculteur. Leur seul critérium est la destination agricole reçue par les capitaux empruntés, à l'exclusion de la durée ou de la forme juridique revêtue par le prêt ; c'est donc le crédit qui sert « à acquérir une entreprise agricole, à la cultiver et

(1) Perreau, *op. cit.*, p. 502.

(2) Gide, *op. cit.*, p. 506.

à l'entretenir par des améliorations » (1). L'organisation d'un bon crédit agricole exige ainsi l'existence de toutes ces modalités à long et court terme ; pour que le gage mobilier ou immobilier du débiteur tente le capitaliste il doit être bien défini, facilement saisissable, et donc un impeccable service cadastral — qui précise d'abord les propriétés de chacun — est indispensable au gage mobilier, ainsi que l'existence de magasins où les céréales puissent être warrantées (2). Souvent il faudra qu'une modalité juridique quelconque laisse le gage (bétail, instruments) aux mains du débiteur même, pour ne pas diminuer son pouvoir de production. Enfin le crédit personnel, qui est appelé à jouer un grand rôle, devra être accordé avec circonspection.

Il est naturellement souhaitable que toutes les variétés de crédit se trouvent à la portée immédiate du petit et grand cultivateur afin que celui-ci emploie la modalité la plus convenable à l'opération projetée. Utiliser le crédit à court terme (ou le crédit commercial à très court terme de 3 et 6 mois) pour des opérations dont on aura le profit dans une année ou même plusieurs, est le plus sûr moyen d'amener la faillite de l'entreprise. Les accidents

(1) H. Mauer, *Agreerkrédit*, dans *Grundriss des Sociaökonomik*, Tubingen, 1922, p. 185, cité par Juvara, *Le problème du crédit agricole en Roumanie*, Paris 1928, p. 47. Dans le même sens, L. Dop, *Etude sur le crédit agricole*, Paris 1897, p. 10 : « Le crédit est agricole toutes les fois que le capital est prêté en vue d'une destination agricole », mais nous devons ajouter à ces définitions la réserve qu'il soit consenti au moins pour la durée d'une année.

(2) Rappelons à cet égard les très importants services que pourrait rendre un marché bien organisé : silos, dépôts où la marchandise nettoyée et standardisée constituerait un gage sûr à tous les points de vue.

du climat, grêle, sécheresse, étant toujours à craindre, il ne faudra engager les capitaux que petit à petit et sur des portions réduites de l'entreprise, afin de les amortir facilement en cas de pertes. Aussi les crédits illimités — et non dirigés — à l'agriculture seraient plutôt un mal qu'un bien. Les capitaux des particuliers, du reste, hésitent à s'engager dans les banques ou entreprises finançant l'agriculture : celle-ci ne peut donner que des dividendes modestes, et on préfère les entreprises industrielles où, en période de prospérité et avec plus de risques, le capital est mieux rémunéré. Aussi la forme convenant le mieux à l'agriculture est celle de la mutualité car les individus étant à la fois actionnaires et emprunteurs préfèrent plutôt emprunter à un taux avantageux que de réaliser de gros dividendes. Le plus souvent l'Etat lui-même devra apporter son argent pour procurer des fonds aux sociétés de crédit agricole, ainsi que sa garantie pour rassurer les particuliers voulant engager leurs disponibilités.

§ 2. — *La situation de la Roumanie*

Pour la Roumanie, où l'agriculture tient une place prépondérante dans l'économie nationale, le crédit agricole est un facteur de premier ordre. Il était déjà avant la réforme agraire, lorsque, grâce à lui, le paysan devenait plus indépendant envers tous ceux qui le pressuraient : fermiers et fournisseurs (1).

Mais c'est surtout après l'expropriation — qui créa 1.800.000 de nouveaux petits cultivateurs — que le pro-

(1) Le grand propriétaire pouvait plus facilement à cette époque obtenir du crédit étant donné le gage étendu et important qu'il offrait.

blème du crédit se posa avec plus d'acuité, et que son importance s'accrut encore. En effet, le partage des terres résolvant l'aspect social du problème paysan, portait un coup important à la production même : le petit propriétaire était dépourvu d'inventaire et surtout des connaissances élémentaires pour la mise en valeur de son bien. Le crédit lui manquait par-dessus tout.

Il est vrai que le crédit non dirigé présentait des inconvénients, et que, d'autre part, l'agriculture était dans un état de crise endémique depuis la guerre, en dépit d'une apparente prospérité. Nous avons vu comment elle était empêchée de réaliser complètement ses possibilités. Il est certain qu'une stimulation, grâce au crédit d'une pareille activité, n'aurait fait qu'accumuler un passif de plus en plus difficile à rembourser. On pouvait aussi craindre que les nouveaux cultivateurs ne soient tentés, avec de nouveaux crédits, d'acheter d'autres terrains, agrandir leur domaine pour assouvir cette véritable « soif de la terre » qu'éprouvent tous les paysans du monde. Economiquement cela se traduisait par une tentative de retour à la culture extensive laquelle pratiquée sur des superficies minimales donnait un rendement très diminué. L'éducation du paysan, ou plutôt son défaut d'éducation technique ne le poussait certainement pas à perfectionner ses moyens de production, à améliorer son bétail, bref à faire de la sorte qu'il puisse d'abord se ressentir du « rendement décroissant » de son exploitation (1) ; ce

(1) Malgré la nouvelle répartition des terres on ne constate pas un changement des plans de culture. Il eut été préférable de voir l'agriculture se diriger vers les plantes et entreprises à un plus grand

n'est qu'à ce moment qu'il aurait dû s'étendre sur de nouvelles terres ; or, il le faisait avant que de procéder à toute culture intensive.

Est-ce qu'une nouvelle répartition de la propriété était-elle souhaitable en outre à ce moment, et même longtemps après ? Nous ne le croyons pas : d'abord l'expropriation était déjà accomplie et ce qui restait encore de la grande propriété — les étendues de 300-500 ha. — étaient très utiles à une meilleure production et pouvaient avoir pour les petits paysans la valeur d'un exemple de meilleure culture. Rappelons aussi les inconvénients du crédit foncier, mentionnés déjà, inconvénients accrus par le manque de sens d'affaires et de prévision du cultivateur. En effet, la tendance se faisait jour d'employer une grosse part des crédits destinés aux améliorations foncières à la simple consommation.

Cependant les difficultés de crédit portaient un coup très grave aux agriculteurs plus ambitieux, plus adroits et intelligents qui virent de la sorte leur manquer les moyens de production. A ceux qui voulaient sortir de la véritable impasse où les avait placé la réforme agraire, aucune aide ou presque, était fournie. Mais une politique efficace de crédit agricole était indispensable sur-

rendement que les simples céréales. Les chiffres ci-dessus nous montrent qu'il n'en est encore rien :

	% de la superficie occupée en 1909-13	% en 1926-30 (pour l'ensemble du pays)
Céréales	93,07 %	88,15 %
Plantes alimentaires	1,62 %	3,44 %
Plantes industrielles	2,34 %	3,18 %
Pâturages cultivés	2,97 %	5,23 %

tout pour ceux qui ne pouvaient se diriger eux-mêmes et avaient absolument besoin de l'assistance financière et morale de l'Etat ; le succès de la réforme agraire en était à ce prix.

Ajoutons que la rareté du capital mobilier roumain, l'impossibilité de rémunérer un capital étranger trop exigeant pour l'employer au crédit agricole, enfin la création d'une puissante société de « Crédit Industriel » et l'utilisation de presque toutes les disponibilités dans l'industrie — plus rémunératrice — empêchait un crédit agricole d'exister effectivement et efficacement.

— Laissant cependant de côté la crise proprement dite du crédit agricole roumain, ses causes et remèdes, nous nous en tenons à la démonstration des deux points suivants : 1° les crédits mis à la disposition de l'agriculture dans la période 1920-1930 ainsi que : 2° l'insuffisance de ces crédits.

§ 3. — *Les crédits mis à la disposition de l'agriculture dans la période de 1920-1930. — Leur insuffisance*

Nous sommes ainsi amenés à envisager les principales institutions fournissant du crédit aux agriculteurs.

1) *Le « Crédit Foncier Rural »*. — Il faut mentionner en premier lieu le « Crédit Foncier Rural ». Fondé en 1873 et basé sur le principe de la responsabilité solidaire des grands propriétaires, lesquels ont hypothéqué leurs terres pour organiser un crédit à l'agriculture (1), il n'accordait, jusqu'en 1924, que des emprunts à long terme par des écrits fonciers. Son privilège venait immé-

(1) Voir Const. I. C. Bratianu, *Le crédit agricole*, dans la revue *Démocratia* (en roumain), de mars 1927.

diatement après celui de l'Etat et une procédure exceptionnelle, plus expéditive était prévue lors de l'exécution du débiteur ; le Crédit cherchait du reste à y recourir le moins possible.

Les propriétaires ayant besoin de pareils emprunts adressaient leurs demandes au Conseil d'Administration ; celui-ci nommait des experts pour évaluer le domaine mis en hypothèque afin de garantir la dette. On mettait en règle les actes de propriété pour plus de sûreté, et on accordait un emprunt en bons ruraux valant la moitié de la somme à laquelle on avait évalué la terre. Ces bons sont vendus aux capitalistes — roumains ou étrangers — et le numéraire obtenu est remis au propriétaire. Le propriétaire paye par annuités (comprenant l'intérêt, les dépenses d'administration et l'amortissement du capital) en sommes semestrielles pendant 50 ans. Grâce au bénéfice réalisé par le Crédit, on diminua successivement ces sommes. Avant la guerre l'intérêt de 5 % était ainsi réduit à 4,70 %. Le fonds de réserve (1) garantit le paiement du coupon et la responsabilité solidaire des propriétés hypothéquées garantit le capital ou la valeur nominale des bons émis.

Ainsi le Crédit Foncier est l'intermédiaire entre le propriétaire emprunteur et le capitaliste acheteur de bons. Le paiement des bons se fait par tirage au sort et leur valeur correspond à l'amortissement payé par les propriétaires. Toutes ces opérations ne donnent qu'un bénéfice minime à l'institution.

L'expropriation changea les éléments du problème :

(1) En 1915 environ 32 millions (lei or) ; en 1931, 57 millions (lei papier). La somme est modique précisément à cause de la forte garantie hypothécaire.

une grosse part des emprunts fonciers consentis aux propriétaires (454 millions du total de 467 millions) est passé au compte de l'Etat lequel, se substituant aux anciens débiteurs, acquitta ces dettes par des annuités. En même temps les besoins de crédit sont différents ; le crédit à long terme perd de son importance ; dans les nouveaux territoires les organisations bancaires détachées de leurs centrales (russes, hongroises et autrichiennes) ne pouvaient plus émettre des obligations que le marché était incapable d'absorber, et il fallait qu'un nouveau système de crédit le remplace. Aussi la Banque Nationale, les grandes banques commerciales, les banques populaires instituèrent des succursales.

Le Crédit Foncier afin de répondre à ces nouvelles conditions, subit les transformations suivantes en 1923 :

a) Pratiquant le même système d'emprunts, il étendit son activité dans les nouveaux territoires et surtout en Bessarabie où les propriétaires avaient particulièrement souffert de l'expropriation ainsi que des intérêts élevés qu'ils payaient.

b) Il créa une nouvelle section bancaire pour faire des emprunts en numéraire avec, comme garantie le gage des récoltes, ainsi que toutes autres opérations de banque, mais seulement avec ses actionnaires propriétaires de terres.

c) On introduisit dans ses statuts la possibilité de financer les travaux d'améliorations agricoles, de classement et d'emmagasinage de céréales.

La section bancaire devait, dans l'intention des auteurs de la loi, arriver à dégager les banques commerciales roumaines des opérations de crédit avec les propriétaires ruraux. Ceux-ci faisant des emprunts au Crédit Fon-

cier et vendant leurs obligations sur le marché, pouvaient éteindre leurs dettes bancaires. Seulement le marché n'avait pas une capacité suffisante pour absorber tous ces bons ; le cours des obligations baissait et les propriétaires emprunteurs ne pouvaient réaliser par leur vente, leur valeur nominale. Aussi jusqu'à la réalisation de l'emprunt, leur ruine était-elle certaine.

C'est alors (en 1926), que le Crédit convint avec la Banque Nationale de virer les dettes des propriétaires (payant aux banques 25-50 % d'intérêt) sur le compte du Crédit, où l'annuité était de 12 %. Par des annuités versées donc en 5 ou 10 ans et qui représentaient moins que l'intérêt acquitté auparavant, les propriétaires se libéraient de l'ensemble de leurs dettes.

L'Institut d'Emission n'accepta l'opération que dans les conditions suivantes :

1° seuls les emprunts accordés aux agriculteurs pour l'exploitation de leurs terres avant le 1^{er} août 1926, seront transmises au « Crédit Foncier ». Les emprunts contractés pour des achats de terres sont exclus de l'opération ;

2° le « Crédit Foncier » ne recevra pas un intérêt supérieur à 12 % ;

3° le « Crédit Foncier » escomptera les traites des propriétaires à la Banque Nationale de Roumanie pour un terme de 100 jours ;

4° hypothèque sera prise sur le terrain des propriétaires en tant que garantie de leurs dettes ;

5° le crédit est limité à 500 millions de leis jusqu'à la fin de février 1927.

L'opération n'a été faite que pour 98.542.000 leis et a été interrompue malgré les insistances des propriétaires.

Elle constitue cependant un précédent intéressant d'allègement des dettes agricoles, mais ayant plutôt la valeur d'une expérience que celle d'une véritable réforme.

Dans l'après-guerre le Crédit Foncier Rural ne put réaliser les espoirs qu'on mettait en lui, à cause de la situation de plus en plus difficile sur le marché des capitaux et le resserrement du réescompte à la Banque Nationale. De nos jours son rôle est incomparablement moindre qu'avant la guerre, époque où il était utilisé du reste presque exclusivement par la grande propriété. Ainsi tandis que les sommes dues par les propriétaires étaient en 1915, de 461.775.000 leis or, équivalant à 15 milliards de leis d'aujourd'hui, ces dettes arrivent dans la période 1921-1931 et pour 1931, à 1.686.000 leis papier. Nous verrons bientôt la faible part que représente cette somme pour l'agriculture roumaine.

2) Les « *Caisses de crédit aux Agriculteurs* ». — Mentionnons en second lieu les « *Caisses de crédit aux Agriculteurs* ». Malgré qu'il pouvait faire instituer des succursales dans tout le pays le « Crédit Foncier rural » a préféré encourager la formation de caisses de crédit par district et qui, travaillant dans le même sens, soient commanditées par lui (1). Elles sont organisées à base de coopération. On trouve à ce système plusieurs avantages : il stimule l'initiative locale, s'adapte mieux aux diverses régions du pays, amasse le disponible en numéraire de chaque district, et pourvoit mieux à l'exécution des débiteurs. Le Crédit Foncier leur donne les indications nécessaires, leur ouvre des crédits ou les leur procure à la Banque Nationale en surveillant leur fonctionnement. Cependant le développement des « *Caisses de*

(1) C. I. C. Bratianu, art. cité, p. 11.

Crédit » fut assez malaisé, et les résultats enregistrés insuffisants.

3) Les « *Caisses d'emprunts sur gage* ». — Il faut mentionner aussi les « *Caisses d'emprunts sur gage* », créées par la loi du 9 mars 1915 ; alimentées par le réescompte de la Banque Nationale, elles consentaient certaines avances aux producteurs qui ne pouvaient vendre en raison du trouble que la guerre mondiale apportait au commerce des céréales. Leur rôle fut très apprécié pendant les hostilités (1) mais le manque de crédit les mit en veilleuse dans ces derniers dix ans.

4) Les « *Banques Populaires* ». — Arrivons aux coopératives de crédit ou « *Banques Populaires* » comme on les appelle en Roumanie (2). Leur type, intermédiaire entre celui de Raiffesen et de Schulze-Delitch (3) se caractérise par :

(1) Voir V. Slavescu, *Historique de la Banque Nationale*, Bucarest 1925 (en roumain), pp. 232 et 240.

(2) Le code de la coopération du 7 juillet 1928 définissait la coopérative : « Une société à capital variable et illimité d'associés ayant comme but principal le progrès économique de ses membres par une entreprise commune. » La loi de 1928, comme celle du 28 mars 1929 qui régissait la même matière voulait affranchir le mouvement coopératif roumain de la tutelle administrative pour le remettre dans un cadre coopératiste. Voir pour détails J. Kamil, *La coopération en Roumanie*, Paris 1930.

(3) Le type Raiffesen consiste en : solidarité et responsabilité illimitée, limitation territoriale, absence de capital social, exclusion de la répartition des bénéfices, gratuité des fonctions administratives, indivisibilité des fonds de réserve. Les principes de Schulze-Delitzsch se distinguent par la responsabilité solidaire illimitée des membres, formation d'un capital par l'épargne obligatoire, répartition des dividendes, désapprobation de l'aide de l'Etat, adhésion dans l'association de diverses classes professionnelles, rétribution des administrateurs

- 1° le nombre illimité des membres et du capital social;
- 2° l'apport social des membres limité à 5.000 leis ;
- 3° le fait que leur responsabilité est limitée à une ou plusieurs fois le capital souscrit ;
- 4° la limitation du dividende ;
- 5° limitation de l'activité territoriale à une ou deux communes au plus ;
- 6° enfin gratuité des fonctions d'administration excepté pour celles de caissier et de comptable (1).

Elles peuvent se grouper en « Fédérations » et sont dirigées par la « Banque Centrale Coopérative » (l'Etat contribua dans sa formation avec un capital de 500 millions de leis, autres 500 millions devant être souscrits par les coopératives), personne juridique qui accorde du crédit sous toutes les formes aux sociétés coopératives et fait des opérations de banque pour leur compte.

Leurs débuts assez timides eurent lieu vers la fin du XIX^e siècle ; mais encouragées par une loi de 1903, elles ne manquèrent pas de se développer d'une manière remarquable, démontrant leur utilité dans la vie rurale roumaine. Prenons quelques datés caractéristiques :

Années	Nombre des banq. pop ^{res}	Nbre des membres	Capital social	Dépôts	Prêts accordés
1904.....	1.625	121.786	6.850.976	2.431.112	51.307.523
1913.....	2.901	583.632	107.142.203	18.390.590	149.247.549
1921.....	3.211	705.150	348.062.894	213.883.403	572.847.255
1925.....	4.207	886.844	745.356.714	591.280.976	2.173.885.908
1927.....	4.766	952.997	1.265.465.317	964.849.080	3.537.336.477
1928.....	4.743	1.013.970	1.563.348.748	1.183.000.000	4.379.273.178
1929.....	4.757	1.003.082	1.801.768.439	1.441.000.000	—
1930.....	4.679	994.229	1.986.622.000	—	—
1931.....	5.239	1.151.737	—	1.578.000.000	—
1932.....	—	1.460.000	—	2.282.000.000	3.200.000.000

de l'association. Voir Yordanovitch, *L'organisation du crédit agricole*, Paris 1931, pp. 90 et suiv.

(1) Voir J. Kamil, *op. cit.*

Les Banques Populaires furent appelées à devenir un élément de civilisation rurale presque au même titre que l'église et l'école. Le ministre de l'Instruction publique enjoignait en 1898 aux prêtres et instituteurs à donner tout leur concours au mouvement, à se mettre même à sa tête. Grâce au crédit meilleur marché ainsi obtenu, les paysans échappaient à l'usure, véritable fléau des campagnes, ainsi qu'aux contrats agricoles à prix dérisoire consentis par besoin d'argent. Avant la réforme agraire elles eurent un rôle de premier plan pour soutenir les associations d'affermage paysannes. C'est ainsi que plus de 500.000 ha. passèrent de la main des fermiers, presque toujours des étrangers — impitoyables pour la terre et pour les hommes — aux mains des paysans. Elles encouragèrent également les associations pour l'achat des terres qui arrivèrent en 1928 à acquérir 86.256 ha., payés 1.310.000.000 leis. Cette dernière activité fut réduite presque à zéro en 1932 en raison de la crise générale (1).

La proportion la plus élevée des membres est donnée par les paysans ; 90,9 % en 1913 ils sont encore 85,8 % en 1927. Les prêtres et instituteurs y entrent en 1927 pour 1,7 % ; les propriétaires pour 1,7 % ; les artisans et travailleurs 5,2 % ; les commerçants 2,2 % et les fonctionnaires 3,4 %. Naturellement les banques au capital réduit dominent : 2.847 banques ont jusqu'à 200.000 leis, 1.184 de 200-500.000, 369 de 500.000 à un million et deux seulement ont plus de 5.000.000. Cependant, la répartition des mises sociales est ainsi faite que 15 % du total des membres détiennent environ 50 % (ce sont ceux

(1) Renseignements donnés par M. Vlad. Georgescu dans son article, *Les banques populaires*, du *Curental*, 7. I. 933.

avec des mises sociales supérieures à 5.000 leis) tandis que 45,4 % ont à peine 13,8 % du total du capital. Aussi, vu cette répartition des fonds on « ne peut pas sérieusement parler d'une coopératisation de notre population rurale comme on pourrait déduire des statistiques » (1).

Les moyens financiers des coopératives de crédit ont diminué après la guerre ; la valeur moyenne d'une part sociale en 1927 est de 33,20 leis-or, contre 183 leis-or, en 1913. Quant à leurs ressources, remarquons encore que les dépôts n'entrent pas pour une part trop importante, l'argent étant attiré davantage par le taux plus rémunérateur des banques commerciales.

Pour achever de fixer les idées quant au rôle joué par les banques populaires, rappelons les données suivantes :

On accorda en 1928 des prêts en valeur de 4.379.273.178 leis, dont 288.148.147 aux non sociétaires. Les taux des intérêts maximum devraient être théoriquement pour les membres 10 % et pour les non membres 12 %, en réalité on perçut même 24 %. La modalité des prêts est la suivante :

Prêts sur lettres de change.....	2.127.306.377 leis
Prêts sur garantie personnelle..	1.169.493.551 »
Prêts sur gages	807.880.340 »
Prêts sur hypothèques	274.592.909 »
Total.....	4.379.273.178 leis

(1) Madgearo et Mladematz, *La Réforme de la coopération*, Bucarest 1925, p. 9.

Selon le but, on avait accordé :

Aliments et fourrages	14 %
Achats de bétail et instruments agricoles..	35 %
Affermage de terres	16,5 %
Achats de terres	13,5 %
Divers buts	21 %

Nous avons à dessein considéré les chiffres d'une année normale, 1927-28, pour que l'on puisse juger la physiologie réelle de l'institution. Depuis cette date, les Banques Populaires ont été affectées sérieusement par la crise agricole ; les lois sur les dettes agricoles ralentirent leur fonctionnement rendant leur situation assez précaire. C'est ce que nous verrons par la suite.

5) *Le Crédit agricole de la Banque Nationale* (1). — Les opérations pouvant être faites par la Banque Nationale sont énumérées dans l'art. 20 de ses statuts ; on constate d'après le texte que la Banque ne peut faire des opérations au profit des petits agriculteurs sauf dans les cas de l'art. 24 qui dispose comme il suit :

« Ne sont admis à l'escompte que les effets de commerce à ordre, timbrés, ayant une cause réelle, l'échéance de tout au plus 100 jours, et garantis par trois signatures solvables. »

Néanmoins :

a) « Les effets à deux signatures peuvent être admis dans les cas prévus et d'après les modalités fixées par les règlements établis en Conseil général. »

b) « Une des signatures peut être remplacée par tout gage en marchandises, warrants ou titres admis à béné-

(1) Voir Mih. Gr. Romescanu, *La Banque Nationale et le Crédit agricole* (en roumain), Bucarest 1931.

ficier des avances, titres régulièrement constitués par le cédant, jusqu'à concurrence de la valeur des effets présentés. »

c) « La Banque Nationale peut escompter jusqu'à concurrence de 25 % de son portefeuille, des effets dont l'échéance est supérieure à 100 jours, mais en tout cas ne dépassant pas 9 mois ; si elles représentent des opérations d'ordre économique faites par les agriculteurs dans l'exercice de leur profession et ne présentent en aucun cas une immobilisation. »

Malheureusement ces opérations ne pourront pas profiter au petit agriculteur : s'il doit présenter un effet à trois signatures, la part des deux intermédiaires parviendra à doubler presque le taux d'escompte de la Banque et à rendre le crédit trop cher pour les nécessités de l'exploitation. Quant à remplacer l'une des signatures par un gage agricole, il est à craindre que l'opération ne soit pas à la portée du paysan. Celui-ci en effet ne possède que des produits agricoles et des instruments de travail, le tout à valeur spécifique assez insignifiante. Les magasins de warrantage sont pratiquement inexistant. Tout ceci fait que les dispositions prises en faveur du crédit agricole sont inefficaces.

6) *Insuffisance du crédit.* — On peut constater donc, que théoriquement du moins, l'appareil de crédit à l'agriculture était assez complet vers l'époque 1930. Comment, alors, l'usure faisait-elle, malgré tout, des ravages dans les campagnes ? C'est que le crédit agricole était insuffisant. L'exposé de motifs de la loi de 1923 modifiant le Crédit Foncier reconnaissait que : « De fait, la principale branche de production du pays est celle qui bénéficie du crédit le plus restreint. » Le rapport de la Banque

Nationale en 1925 s'exprimait ainsi : « ce qui laisse beaucoup à désirer, est la situation du crédit des agriculteurs et en général le crédit populaire. En vérité, pays agricole nous avons mis à la disposition du commerce une institution comme la Banque Nationale, à la disposition de l'industrie une force déjà importante de crédit industriel et on n'a pas fait la même chose pour l'agriculture, malgré qu'elle est la principale branche d'occupation des habitants de la Roumanie. »

Enfin, en 1929, on constate (1) que « les institutions de crédit sont insuffisantes pour satisfaire les besoins de crédit même de la grande propriété, sans plus parler de la petite économie paysanne qui continue d'être à la disposition des usuriers ». C'est pour cette raison que les agriculteurs se sont adressés aux banques commerciales aux taux élevés et aux termes de remboursement réduits. « En résumé, nous pouvons caractériser le crédit agricole de ce moment insuffisant, cher, et impropre aux opérations agricoles ».

Nous pouvons essayer de montrer la différence entre les crédits ouverts à l'agriculture avant la guerre et ceux d'à présent. Considérant que la principale source de revenu des institutions de crédit à l'agriculture est le réescompte à la Banque Nationale, nous trouvons, à la fin de 1928, la situation suivante :

Le « Crédit Foncier Rural » réescompte	1.018.005.524	leis
Les Banques Populaires réescomptent...	1.598.373.897	»
La Centrale des Coopératives paysannes	400.110.890	»
Les « Caisses d'emprunt sur gage »	221.584.401	»
Total.....	4.416.789.409	leis

(1) Exposé de motifs de la loi du 20 août 1929 pour « l'organisation du Crédit Foncier Rural et du Crédit Agricole.

Ce portefeuille à très long terme et représentant plus de 25 % du portefeuille de la Banque Nationale n'a qu'une valeur de 140.000.000 leis or, c'est-à-dire 30 % de la dette des propriétaires ruraux en 1915 (de 461 millions 775.581 leis or) au « Crédit Foncier Rural ».

Quant à leurs moyens propres placés directement, aux crédits hypothécaires et commerciaux ils étaient absolument insignifiants (1) ; fin 1928 le « Crédit Foncier » a un capital de 101.241.885 leis, les Banques Populaires 1.869.438.660, les dépôts aux Banques Populaires 121 millions 610.881, ce qui donne un total de 3.186.789.426.

L'ensemble des disponibilités mises à la disposition de l'agriculture par les institutions appelées à lui faire du crédit, s'élève donc à environ 7,5 milliards de leis. Rapportées au total des dettes agricoles se chiffrant, suivant les estimations des auteurs et comme nous allons le voir à 40-60-80 milliards, elle paraît tout à fait insuffisante (2).

Il y a donc un grand problème du crédit agricole en Roumanie. Comment le résoudre ? Faut-il se contenter des institutions et augmenter simplement leurs moyens financiers ? Nous estimons cette solution plus conforme à la situation actuelle que la création de nouvelles Banques ou établissements de crédit — et surtout de celles faisant appel au capital étranger nécessairement plus exigeant. Telle a été cependant la solution donnée

(1) Exposé de motifs, loi citée.

(2) Remarquons en passant que les institutions qui empruntent sur gages — mobilier ou immobilier — peuvent justement à cause de cela avoir un capital modique et néanmoins faire de très importantes opérations de crédit.

par les gouvernements roumains dans ces dernières années (1).

Rappelons encore que les banques commerciales ainsi que les particuliers prêtaient de l'argent aux agriculteurs sans pouvoir naturellement préciser l'ordre de grandeur de ces sommes.

L'argent se trouvait ainsi immobilisé dans des entreprises agricoles et aussi industrielles ; les banques étaient obligées de faire ces placements étant donné que, d'un côté un marché à capitaux flottants n'existe pratiquement pas en Roumanie, et que, de l'autre, elles étaient dans la nécessité absolue d'employer leurs fonds.

Nous rappellerons, en outre, les ravages que faisait la capitalisation des intérêts (ou l'anatocisme).

Quel est le point de vue du droit roumain en la matière ? Le code civil, par l'art. 1089 complété par la loi du 2 février 1879, permet l'anatocisme avec deux restrictions :

1° seulement pour les intérêts arrivés à l'échéance et déjà dus au moment de la conclusion de la convention d'anatocisme (solution controversée en France) ;

(1) Une loi fut votée en août 1929 pour « l'organisation du Crédit Foncier Rural et du Crédit Agricole ». La Banque de l'Agriculture roumaine fut créée en mai 1930 avec 650 millions souscrits par l'Etat et 40 millions par les banques. Aucune de ces deux tentatives n'eut un résultat pratique, la situation difficile du marché empêche leur fonctionnement.

L'Institut de Crédit Hypothécaire Transitoire, créé en avril 1930 dans le but de « faciliter aux débiteurs hypothécaires la transformation des créances à court terme et intérêts « anormaux » en créances à long terme et intérêts moindres » est le seul à faire certaines opérations.

2° on ne peut capitaliser que les intérêts dus pour une année entière.

Ces restrictions sont d'ordre public. Cependant, à part les exceptions en matière civile (pour fermages, loyers, revenus de rente perpétuelle ou à vue, restitution de fruits, intérêts payés par une troisième personne pour le compte du débiteur) ou l'anatocisme peut être pratiqué le jour de la demande ou de la convention, il y en a une très importante en matière commerciale où l'anatocisme est libre pour moins d'une année et « cette liberté a une application pratique fréquente dans les obligations de compte-courant » (1). Or, c'est précisément le moyen qu'employaient les banques commerciales envers leurs clients, et partant aussi envers les agriculteurs faisant appel à leur crédit. Les intérêts de 25-35 % aidant, le capital emprunté se trouvait ainsi doublé en 3-4-5 années.

★★

Le crédit consenti était-il employé uniquement aux fins agricoles ? On ne le sait non plus. Enfin, les nécessités de crédit sont extrêmement variables suivant les conditions, les genres et les moyens de culture envisagés. Aussi la teneur des sommes nécessaires à l'agriculture varie-t-elle de 30 à 60 milliards leis, selon les auteurs et la conception qu'ils se font d'une agriculture rationnelle. De fait c'est l'apparition de gros taux d'intérêts qui est significative du manque de crédit et c'est plutôt l'utilisation par l'agriculture — à rentabilité moindre — des taux industriels et commerciaux, qui devait donner

(1) Dans, Hamengiu et autres, *Traité de Droit civil roumain*, Bucarest 1929 (en roumain), vol. II, p. 557.

l'alarme. On ne doit pas oublier non plus que la période d'incertitude monétaire — à laquelle la stabilisation du leu le 7 février 1929 mettait fin — autorisait aussi des taux élevés. De même il est certain qu'à une époque de hauts prix, l'intérêt de 20-30 % était supportable, et ne devenait ruineux que lorsque les hauts prix baissaient. Néanmoins, et malgré que les cultivateurs s'empruntaient souvent à ce taux, on doit apporter à l'Etat roumain le grave reproche d'une inorganisation du crédit bon marché, indispensable à la mise en valeur des terres. Que si ce crédit serait organisé à leur profit les agriculteurs bénéficieraient ainsi d'une réduction de 10-15 % sur le taux courant du marché ! Mais cet avantage était même souhaitable : tant pour les grands propriétaires qui avaient abandonné leurs terres contre une indemnité dérisoire, que pour le petit paysan nouvellement pourvu de quelques ha. qu'il devait, sans cheptel ni machines, mettre en valeur ; pour toute l'agriculture roumaine enfin, dont nous avons suffisamment démontré la situation critique.

SECTION II. — L'APPARITION D'IMPORTANTES

DETTES AGRICOLES

§ 1^{er}. — *L'endettement*

1) *Chute des prix.* — Nous trouvons l'expression de la crise agricole dans une brusque chute des prix. Ce fut aussi le phénomène, qui, finalement, provoqua l'endettement. Le tableau suivant nous donne la situation du marché intérieur.

Prix des produits agricoles sur le marché intérieur roumain (1)
(en leis, par kg.)

	Froment	Orge	Avoine	Seigle	Maïs	Haricots
1926.....	9,18	5,39	5,10	—	4,70	—
1927.....	7,65	6,13	5,37	—	4,40	—
1928.....	8,33	6,33	6,35	—	7,34	—
1929.....	7,50	4,75	4,54	—	5,91	—
1930.....	4,69	2,38	2,16	—	2,85	7,85
1931.....	2,52	2,45	2,82	2,19	2,12	4,06

Le rapport du Conseil d'administration de la Banque Nationale constate que « la valeur totale de la production agricole a diminué au cours de l'année 1931 de plus de 23 % par rapport à celle de l'année 1930 et de plus de 50 % par rapport à celle de 1929, bien que la quantité totale de ces trois produits eut été presque la même pour ces trois années, savoir :

en 1931 de.....	12.028.000 tonnes
en 1930 de.....	12.369.000 tonnes
en 1929 de.....	13.537.600 tonnes

Les pertes enregistrées par la Roumanie à l'exportation à cause de la diminution des prix, par rapport à l'année 1928 sont de :

en 1929.....	4.532.000.000 leis
en 1930.....	15.176.000.000 »
en 1931.....	25.557.000.000 »

Total..... 45.265.000.000 leis

Tandis qu'en 1929 nous devions céder 6 tonnes $\frac{1}{2}$ de marchandises roumaines à 4.100 leis la tonne pour une tonne étrangère valant 26.600 leis ; en 1931 on devait exporter 13 tonnes à 2.200 leis la tonne pour la tonne

(1) D'après, *Le Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale*, mars 1932.

étrangère de 28.100 leis. Ainsi donc le coût en leis d'une tonne exportée diminue : en 1929, elle est de 4.099 leis ; en 1930, de 3.095 ; en 1931, de 2.209 ; en 1932, de 1847. Ce qui signifie l'augmentation des charges de la Roumanie pour payer ses importantes obligations extérieures.

La diminution du revenu national		Proportion de la diminution par rapport à 1929	
—		—	
En 1929.....	173.373 millions	100	%
En 1930.....	126.869 »	26,83	%
En 1931.....	98.755 »	43,04	%

D'autre part la valeur de la production agricole dans ce revenu est allée en diminuant ainsi :

En 1929 l'agricult ^{re} y entre p ^r	63,47 %	l'industrie p ^r	21,23 %	autres services p ^r	15,30 %
En 1930 — —	54,52 %	—	26,40 %	—	19,02 %
En 1931 — —	52,38 %	—	27,58 %	—	20,04 %

Les pertes enregistrées par les revenus de chaque citoyen :

en 1929, le revenu était de.....	9.632 leis
en 1930, le revenu était de.....	7.048 »
en 1931, le revenu était de.....	5.486 »

2) *Le coût de la vie.* — Que devient devant cette baisse générale le coût de la vie en Roumanie ? Nous pouvons constater une certaine contraction, insignifiante cependant si on la rapporte à la dévalorisation des produits agricoles. Sur la base 100 en 1913 et considérant les dépenses strictement nécessaires à une famille de 5 membres de la classe moyenne, *L'Annuaire Statistique* de Roumanie donne les chiffres suivants (pour 71 villes) :

en 1928.....	4.239 leis
en 1929.....	4.245 »
en 1930.....	3.903 »
en 1931.....	3.382 »

Naturellement les produits industriels souffrent aussi un mouvement de baisse, mais cependant moindre que l'agriculture. Ainsi sur la base 100 en 1929 les produits agricoles baissent de 52,10 % en 1930 et de 45,79 % en 1931 tandis que les produits de l'industrie ne diminuent respectivement que de 15,33 % en 1930 et 37,08 % en 1931. Les prix de détail ne diminuent, en 1931 que de 21,33 % par rapport à ceux de 1929 (Extrait du Memorandum présenté par le gouvernement Roumain à la Conférence de Stresa, 1932).

3) *Rendement de l'exploitation.* — Comment est-ce que, dans des conditions pareilles, le grand et petit cultivateur pourront-ils équilibrer leur budget ? Ils seront obligés de travailler à perte :

Prenons par exemple (1) les dates présentées par : « La Crise agricole en Roumanie » dans le volume : « La crise agricole » publié par la S. D. N. en 1931 : considérant la situation de 1930 et un revenu brut de 12 quintaux à l'hectare, on obtient :

	Frais de production à l'ha.	Le revenu net est de :
Blé	4.840 leis	3.600 leis
Orge	4.620 leis	1.440 leis
Maïs	3.800 leis	2.160 leis

Le grand producteur perd donc la différence — en ce qui concerne le calcul net — soit 1.240 leis pour l'hectare de blé, 3.180 leis pour l'orge et 1.640 leis pour le maïs. Le petit cultivateur perd la moitié car il bénéficie de la réduction des frais d'exploitation.

(1) Il est matériellement impossible de dresser des statistiques précises en cette matière ; nous utiliserons les chiffres ci-dessus étant entendu qu'ils sont susceptibles de variations amenant, en conséquence, une plus ou moins grande perte pour l'agriculteur.

Ces frais de production ont été établis par l'Union des Chambres d'Agriculture, particulièrement qualifiées à les connaître. Il faut cependant déduire de ce calcul le fermage de la terre (rémunération du « capital-terre » ou de la « nature » si l'on veut) qui ne représente pas une somme *déboursée* effectivement par l'agriculteur, ainsi que dans certains cas les intérêts de l'argent avancé pour les nécessités de l'exploitation. On peut approximativement estimer ces sommes autour de 1.000-2.000 leis par hectare de façon à ce que de manière générale le coût de production moyen par hectare s'élève à 3.000 leis. Cela en ce qui concerne le grand propriétaire, le petit cultivateur ayant des frais beaucoup moindres (M. Manoïlesco dans son plan d'assainissement les estime à 1.100 leis : 300 leis l'impôt, 500 leis le battage, 300 leis divers).

Si on considère le prix moyen des céréales à 25.000-30.000 leis par wagon et la production moyenne par hectare à 900-1.000 kgs, on arrive, pour le grand propriétaire à la rentabilité (en gros) de 3.000 leis par hectare donc presque pareille aux dépenses, tandis que le petit cultivateur gagnerait davantage, environ 1.500 leis. Toutefois comme nous considérons les *moyennes* il faut remarquer que le grand propriétaire cultivant son terrain dans des conditions meilleures parvient à obtenir plus de 1.000 kgs par ha., le paysan au-dessous, ce qui rend presque égale la rentabilité pour les deux. Remarquons aussi que le grand propriétaire n'obtenant jamais un rendement exceptionnel sera davantage atteint par les bas prix à cause des investissements et amortissements qu'il est obligé d'effectuer.

Mais en admettant même que l'on ait pu établir une certaine rentabilité de *l'agriculture* il ne faut pas la confondre avec la capacité de paiement de *l'agriculteur* ce que font trop souvent ceux qui s'occupent de la question. Nous songeons particulièrement au petit cultivateur qui se nourrit avec sa famille sur la terre qu'il travaille. Une famille tant soit peu nombreuse diminue sensiblement la capacité de paiement de l'exploitation, par sa grande consommation de denrées alimentaires, sans que le rendement proprement dit ait eu à souffrir ; une famille nombreuse signifie souvent une culture plus efficace de la terre. Or, il est probable, en règle générale, que le paysan le plus endetté soit précisément celui ayant eu le plus d'obligations familiales — car ses dettes sont toutes de consommation — en conséquence celui à capacité de paiement diminué.

Nous constaterons, en conclusion, que les gains procurés par l'agriculture sont extrêmement modiques, et qu'il faut en plus une certaine prudence pour mener à bonne fin l'exploitation terrienne (1).

(1) Les dates données par M. O. Udrea, sénateur des Chambres d'agriculture, sont les suivantes : *Il faut faire les plus expresses réserves sur les modalités de calcul employées.* Nous présentons, néanmoins, ces chiffres à titre de renseignement.

LA CULTURE EN REGIE

	Coût de prod ^{on} à l'ha.	Il encaisse	Il perd
Blé	2.976 leis	2.160 leis	816 leis + l'impôt
Orge	2.618 leis	2.220 leis	398 leis —
Maïs	3.311 leis	1.900 leis	1.411 leis —

LA CULTURE EN METAYAGE

Pour le propriétaire.

		Coût de prod ^{on} à l'ha.	Il encaisse	Il perd
Blé	1/2	660 leis	1.080 leis	392 leis — l'impôt
Orge	1/2	440 leis	1.110 leis	666 leis —
Maïs	3/5	1.106 leis	1.140 leis	32 leis —
	2/5	484 leis	760 leis	276 leis —

4) *Endettement des grands et petits propriétaires.* —

On ne peut certainement pas préciser les pertes subies par l'exploitation de l'économie agricole, et qui dépendent en premier lieu du moyen de calcul employé. Car un calcul strict exigerait d'abord la rémunération du « capital-terre », du « capital-argent » ainsi que le travail de direction du grand propriétaire. Le petit cultivateur, dépourvu de comptabilité, ressent naturellement la crise d'une manière différente de celle du grand cultivateur. Travaillant et consommant lui-même avec sa famille la majeure partie de ses produits, il vend dans la mesure strictement nécessaire à l'achat des objets d'habillement et d'un minimum d'inventaire indispensable à l'exploitation. La main-d'œuvre n'entre pas dans ses calculs, car il n'éprouve pas, du reste, le besoin d'ouvriers supplémentaires. Il est donc atteint par la crise, mais moins que la grande propriété. Du reste celle-ci longtemps encore après l'expropriation, voyait les choses « en grand » en continuant, malgré tout à faire de la culture extensive ; un très petit nombre s'adapta aux nouvelles conditions qui leurs furent faites. Nombre des grands propriétaires engagèrent des sommes importantes (chèrement empruntées) à perfectionner leurs moyens de culture. Ils payaient ainsi un intérêt de 30-40 % pour

Pour le travailleur.

		Coût de prod ^{on} à l'ha.	Il encaisse	Il perd
Blé	1/2	1.900 leis	880 leis	1.020 leis
Orge.....	1/2	1.900 leis	950 leis	950 leis
Maïs.....	2/5	1.620 leis	540 leis	1.080 leis
	3/5	2.120 leis	810 leis	1.310 leis

On aperçoit à ces chiffres, que l'agriculture paye l'impôt sur le capital et non sur le revenu comme cela devrait avoir lieu dans un sain système fiscal.

employer l'argent dans une entreprise ne leur rapportant que 6-10 %. Aussi le manque de résistance de l'agriculture roumaine était tel, qu'aux premières manifestations de la crise de mévente, elle s'effondra.

★ ★

Peut-on cependant essayer de calculer l'ordre de grandeur des sommes dues par les agriculteurs ? Nous considérons la situation vers 1930-31, lors de l'élaboration des différents projets d'assainissement, afin de nous rendre compte de l'idée qu'on se faisait à l'époque ainsi que des dates sur lesquelles on pouvait s'appuyer.

Une étude (1) publiée en 1930, calculait, sous toutes réserves l'ordre de grandeur de la dette intérieure à 110 milliards. Considérant que l'agriculture représente 60-70 % du revenu national et en admettant qu'elle en supporte les charges dans la même proportion, on obtient le chiffre remarquable de 60-70 milliards de leis. Si on divise cette somme par le nombre des hectares cultivables en Roumanie (20.134.661) on arrive à la dette de 3.000-3.500 leis par hectare. Au point de vue de la grande et petite propriété, le calcul théorique donnerait une dette de 54-72 milliards pour les 18 millions d'hectares de petite propriété et 6-8 milliards pour les 2 millions d'hectares de grand domaine (2).

Ces chiffres paraissaient, même alors, exagérés ; en outre les statistiques ultérieures démontrèrent que la

(1) Dans le *Bulletin de l'Union des Chambres de commerce et industrie*, de mars 1930.

(2) Modalité employée par M. Manoilescu dans son plan d'allègement, voir A. Corteano, *Les dettes agricoles*, Bucarest 1930 (en roumain), p. 46.

grande propriété était beaucoup plus grevée que la petite.

Un autre calcul (1) donnait les chiffres suivants :

Les placements agricoles aux banques étant de.....	17,5	milliards
— — — banques populaires.....	2,25	—
— — — au « Crédit Foncier ».....	2,25	—
Les dettes agricoles entre particuliers.....	8,00	—
Total des dettes agricoles.....	30	milliards

On pouvait aussi calculer les dettes en utilisant l'actif et les moyens d'action des banques (2). Ces moyens étaient au 31 décembre 1928 :

Total des capitaux et réserves.....	12.149	millions	leis
Total des dépôts et c.-courants créd.....	48.860	—	—
Total du réescompte Banque Nationale.....	8.900	—	—
Total général.....	67.909	millions	leis

Considérons que la moitié au moins de cette somme peut être susceptible de faire l'objet des mesures d'assainissement — on aura donc 35 milliards — à laquelle il faudra ajouter les dettes entre particuliers estimées entre 5 et 10 milliards, pour arriver au total de 40-45 milliards.

Mais un calcul tant soit peu précis était malaisé à faire ; le système préconisant l'addition des portefeuilles bancaires se heurtait à la très grave objection que toute créance était comptée à plusieurs reprises, savoir : à la banque où elle a été contractée, à une seconde banque où elle a été escomptée et enfin à la Banque Nationale, où elle est, dans la majeure partie des cas, arrivée pour

(1) P. Sitiesco dans *Les Annales des Banques*, de novembre 1930, Bucarest.

(2) V. Madgearu, ministre de l'Industrie et du Commerce dans *Corteano, op. cit.*, p. 65.

le réescompte. Mais, en même temps les banques peuvent avoir des traites qu'elles ne font plus escompter, les gardant dans leur portefeuille ce qui déjoue toute espèce de calcul.

Cependant tous les auteurs s'accordent à donner un chiffre au moins supérieur à 30 milliards, ce qui dépasse en importance le budget roumain même (25 milliards environ pour les dépenses « ordinaires » en 1932).

Cette dette écrasante, quel que soit du reste son ordre de grandeur, va en augmentant, ce qui nous est démontré dans le tableau suivant : (« Evolution du capital et actif des banques » ; nous ajoutons aussi les chiffres des institutions industrielles et commerciales à titre de comparaison). Ainsi : (en leis) (1)

BANQUES

Années	Capital	Actif	Dépôts
1919.....	711.260.000	7.303.000.000	2.229.000.000
1924.....	5.175.000.000	48.675.000.000	10.468.000.000
1927.....	8.318.000.000	98.394.000.000	25.258.000.000
1929.....	11.180.000.000	122.835.000.000	31.752.000.000
1930.....	11.627.000.000	119.288.000.000	36.111.000.000

INSTITUTIONS INDUSTRIELLES

Années	Capital	Actif
1919.....	1.007.000.000	2.807.000.000
1924.....	15.632.000.000	46.656.000.000
1928.....	29.962.000.000	99.760.000.000

INSTITUTIONS COMMERCIALES

Années	Capital	Actif
1919.....	132.000.000	550.000.000
1924.....	1.617.000.000	5.411.000.000
1928.....	2.464.000.000	11.649.000.000

(1) Chiffres donnés par Virgil Patarea, ancien ministre, *Eclaircissements sur la crise économique* (en roumain), Bucarest 1932, p. 69.

Même en tenant compte de la dévalorisation du leu, on constate une augmentation du capital et actif ; du reste l'argument de la dévalorisation ne joue plus à partir de 1929 (la stabilisation fut effectuée le 7 février 1929).

A l'époque donc où la rentabilité agricole baissait d'une manière foudroyante les moyens financiers des banques augmentent dans les bilans. L'augmentation provenait de l'accumulation des intérêts dus par les débiteurs et de ce fait devenait de moins en moins recouvrable. La dévalorisation générale des biens diminuait et fondait presque les garanties constituées. On fit ainsi valoir à la Chambre des Députés (1) que, d'après un rapport adressé au ministre des Finances en 1931, la valeur des biens constitués en garantie était estimée en 1927 à 120 milliards, et, en 1931 à 60 milliards seulement. Nous croyons pour notre part que le chiffre de 60 milliards est encore exagéré car on ne l'obtiendrait certainement pas lors d'une liquidation générale.

Le gonflement de l'actif bancaire s'avère de la sorte irréal et irréalisable. Cet actif est de plus « gelé » en raison des placements que les banques ont été obligées de faire en achetant des valeurs de bourse (aléatoires par leur nature même) (2), ou bien par les fortes immobilisations (3) effectuées.

(1) Discours de M. Grigore Iunian, du 4 octobre 1932.

(2) Voir l'article de M. Gheron Netta « Nos banques et leur situation actuelle » dans *Le Bulletin de l'Institut Economique roumain*, n° d'avril-juin 1933, p. 150. Il y est montré, que les banques roumaines qui n'avaient, en 1919, que 495.000.000 leis placés en valeur de bourse, en accusent en 1925 le chiffre de 2.442.730.000 leis.

(3) Celles-ci, 82.000.000 leis en 1919, sont 1.153.562.000 leis en 1925.

On tâcha de remédier au mal et de courrir au plus pressé. D'où venait-il ?

Nous avons établi les causes permanentes et lointaines : crise générale, manque de crédit, etc., elles ne pouvaient être réduites que par une œuvre de longue haleine ; on voulait cependant apporter une solution immédiate et on crut découvrir dans l'usure la raison majeure de l'endettement agricole roumain.

§ 2. — *Mesures contre l'usure*

1) *Conditions de l'usure.* — Il est contraire à nos intentions de défendre l'usure, nous tâcherons de la justifier seulement et surtout de la considérer plutôt comme un symptôme fâcheux d'un état de choses critique, que la cause générale des malheurs roumains.

Point n'est besoin de démontrer que l'argent est une marchandise comme une autre et que son prix (l'intérêt) est en fonction de la quantité offerte ou demandée. Rappelons d'un autre côté que les individus agissent suivant leurs besoins de gains personnels et cherchent à tirer le maximum de profit de leur activité et de leurs avoirs. Lorsque la loi de l'offre et de la demande a établi le prix du marché, les individus ne peuvent que s'y soumettre. Malgré que voulant naturellement un prix toujours plus grand — le désir de richesse étant illimité — ils ne peuvent que s'incliner devant les conditions existantes, *parce qu'il n'y en a pas d'autres*. La quantité offerte dépendra à son tour de la rentabilité et des risques spécifiques à chaque pays et à chaque époque.

Le prix du marché donc, augmentera à mesure que l'offre de la marchandise diminuera et que la demande suivra un mouvement inverse. Appliquons ces vérités

économiques classiques à la marchandise-argent, et faisons-en le même raisonnement : est-ce qu'à une époque où l'intérêt est bas le désir manque-t-il aux détenteurs de fonds d'augmenter ce taux et d'accroître ainsi leur gain, bref de devenir « usuriers » ? Certainement non, seulement ils ne le peuvent pas, ils ne trouvent pas preneur, précisément parce qu'il exigent pour leur marchandise des prix exorbitants. Inversement dans une période de pénurie de capitaux, lorsque l'argent, ardemment demandé est chèrement rémunéré, peut-on raisonnablement exiger aux capitalistes de renoncer à leurs gains qui n'ont rien d'illicite parce qu'ils ne sont que l'expression d'un marché libre (1) ? Du reste, il faut croire que même les capitaux obtenus dans ces conditions sont rémunérateurs parce qu'ils sont recherchés et utilisés. Il y a donc toujours des usuriers mais qui ne peuvent se manifester qu'à la faveur des circonstances adéquates. On pourrait les comparer aux germes de maladie qui existent en permanence dans le corps humain, mais qui ne triomphent que d'un organisme affaibli et dépourvu des moyens efficaces de défense.

Ce sont donc les conditions économiques du marché qui *permettent*, sinon ne créent, l'usure. Et comme c'est l'Etat qui surveille le marché, il doit être rendu directement responsable des circonstances concernant ces transactions. On peut affirmer ceci avec d'autant plus de force quant à la Roumanie, car les causes de crise, généralement locales-nationales auraient pu, avec plus de facilité être enrayées.

(1) On peut discuter sur le fait de savoir si l'emprunteur est « libre » de prendre l'argent à un prix estimé usuraire, lorsqu'il est contraint par une échéance immédiate. Mais cela nous entraînerait dans trop de distinctions.

Etant donné la carence d'une politique agricole (1) saine-ment entendue, les phénomènes d'usure devaient apparaître. Du reste, ce n'est que lors de la chute des prix — vers 1929-31 — que le taux d'intérêt parut exorbitant ; quelques années auparavant il semblait assez normal — tant que les prix étaient élevés, pour ne pas émouvoir les pouvoirs publics. Aussi estimons-nous que la législation contre l'usure n'est qu'un expédient et pire encore, un trompe l'œil. C'est de plus une injustice de faire retomber sur une catégorie de citoyens — les détenteurs de fonds — la responsabilité des taux exagérés.

Les gouvernements roumains auraient dû, d'abord, empêcher une pareille situation d'exister ; par des crédits organisés à chaque branche de production suivant ses nécessités particulières, ils auraient pu éviter la disette d'argent et rendre impossibles les intérêts exorbitants. Du reste, les dispositions prises contre l'usure n'eurent que des effets insuffisants et ne purent éviter la législation exceptionnelle des lois sur les dettes agricoles. Cette inefficacité est une preuve que le mal n'était pas là et que, même tardives, les solutions devaient être recherchées ailleurs.

2) *Le taux de l'intérêt sur le marché roumain dans l'après-guerre* : a) *Le taux d'escompte de l'Institut d'Emission*. — Quoiqu'il en soit, il nous faut envisager la situation sur le marché roumain ; nous verrons dans

(1) Certains dénoncent aussi la politique xénophobe du gouvernement lequel éloignant le capital étranger du marché roumain laissait celui-ci démuné de disponibilités suffisantes ; cette offre réduite du capital national sans concurrence, augmente tout naturellement le taux de l'intérêt (Voir Em. Antonesco prof. à la Faculté de Droit de Bucarest, dans la brochure, *La Crise en Roumanie*, Bucarest, 1932, p. 7).

la suite le texte de la « loi contre l'usure ». Comme cette loi du 2 avril 1931 établit l'intérêt légal et conventionnel en considération du taux d'escompte de la Banque Nationale, considérons, en premier lieu, les fluctuations de ce taux : *Le Bulletin mensuel de Statistique de la S. D. N.* donne les chiffres suivants : la moyenne mensuelle de 1922 à 1928 est de 6 % ; en 1929, 8,22 % ; 1930, 9 % ; en 1931, de janvier à juin, 8,25 %, de juin à décembre, 8 % ; en 1932, janvier et février, 8 %, de février à décembre il fut abaissé à 7 % ; enfin en avril 1933, l'escompte fut ramené à 6 %.

Le taux d'escompte hors banque marquait (à Bucarest) :

en 1929	14-18 %
en 1930	12-16 %
en 1931	10-16 %
en 1932 (de 1 à 10).....	10-14 %

Certains auteurs (1) après avoir fait la constatation que « les engagements des banques sont de beaucoup plus importantes que leurs moyens propres. » (2) et, parmi ces engagements en premier lieu les dépôts, ensuite les comptes courants créditeurs et enfin le réescompte à la Banque Nationale, dénotent le manque d'influence du taux de l'escompte sur le marché monétaire.

L'explication est la suivante : « dans la première pé-

(1) Voir Ch. Romanesco, *Le mouvement bancaire en Roumanie depuis 1918*, Paris 1929, pp. 92 et suiv.

(2) Nous pouvons citer aussi les chiffres donnés par les « Banques Commerciales de 1913-1929 » publication de la S.D.N., où on trouve le pourcentage suivant « des ressources des banques par rapport à leurs engagements à l'exclusion des acceptations et de comptes divers en fin de chaque année indiquée » :

1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929
30,0	21,0	2	24,9	24,9	29,6	22,4	22,9	22,6	23,3

riode d'après-guerre caractérisée par des grandes disponibilités de capitaux sur le marché, les appels à l'Institut d'Emission étaient insignifiants, car le taux de 6 % en 1919 et de 5 % pour la moitié de 1920 était au-dessus du taux habituel du marché. Quand la crise (de 1920) a commencé, le taux fut porté à 6 %, mais, par le manque d'importance des sommes accordées aux banques et à cause de la situation précaire du change roumain cette élévation ne pouvait avoir pour effet d'attirer sur le marché des capitaux disponibles à l'étranger » (Romanesco, *op. cit.*, p. 110). D'autres, accordant plus d'importance à ce taux, jugent que, trop élevé il va à l'encontre d'une politique de baisse des intérêts (1). Mais le « Rapport » de la Banque Nationale du 15 février 1931 oppose un autre point de vue, et déclare que : « Les transactions sont ralenties à cause du marasme général. Nous ne croyons pas que la réduction du taux de l'escompte (alors de 9 %) influencerait le niveau des intérêts commerciaux. L'escompte de la Banque Nationale de Roumanie doit être fixé à un chiffre qui favorise l'importation du capital et le retienne sur notre marché qui ne peut pas se dispenser de cet apport. La Banque Nationale de Roumanie ne peut — par une hausse artificielle de crédits — remplacer le capital de l'extérieur ou les économies de l'intérieur, qui doivent normalement alimenter le marché monétaire. »

Enfin, d'autres auteurs (2) mettent également en cause le taux d'escompte de la Banque Nationale. Mais ils accusent ce taux d'être *trop bas* (6 % de 1922-28 quand il

(1) Discours de M. Ivanciuanu, rapporteur à la Chambre de la loi du 2 avril 1931 contre l'usure.

(2) Voir Gheron Netta, article cité, pp. 151 et 152.

était de 8 et 9 % dans les autres pays) permettant ainsi aux banques roumaines d'en faire un usage immodéré. Trouvant de larges crédits à l'Institut d'Emission, les banques peuvent rémunérer et stimuler davantage les dépôts qui leur sont apportés. On cite à l'appui les chiffres suivants :

Années	Sommes déposées	Portefeuille d'escompte
	à fructifier aux banques	de la Banque Nationale
—	(en milliers de leis)	—
1919.....	2.229.000	158.811
1922.....	8.171.547	3.808.448
1925.....	16.775.629	8.425.395

Les sommes déposées à fructifier, ainsi que le portefeuille d'escompte à l'Institut d'Emission suivent le même mouvement ascendant. De la sorte, l'épargne populaire délaisse l'institution spécialement créée à son usage, la Caisse d'Epargne de l'Etat : en effet, les dépôts de celle-ci sont presque stationnaires (105 1/4 millions en 1919 et 146 millions en 1925) quand ils augmentent, aux banques privées, de 2,1/4 milliards en 1919 à 17 milliards en 1925. Ces capitaux sont par ce moyen dirigés vers la spéculation et provoquent donc une hausse générale du prix de l'argent sur le marché.

Mais si tel est l'état de choses, il faudra sans doute séparer les deux questions : puisque le taux d'escompte pratiqué par l'Institut d'Emission est amené, en tout état de cause, à provoquer (directement ou indirectement) une hausse du taux d'intérêt privé, on devait, croyons-nous, diriger et limiter les opérations des banques par la voie législative. La politique de la Banque Nationale serait ainsi hors de cause.

Il est vrai, d'autre part, que la politique d'un taux d'escompte élevé n'a pas eu l'effet de ramener en Roumanie des capitaux du dehors. A cet égard, le marché

roumain est beaucoup moins sensible que Paris, Londres, etc. Les capitaux étrangers se sont sauvés du reste malgré que l'intérêt à l'étranger diminuait et que l'escompte roumain continuait d'être alléchant ; probablement la cause majeure de cette attitude prudente était-elle le manque de confiance dans la Roumanie ; de plus, ils se sentaient attirés par la spéculation du marché américain.

En France, le lendemain de la stabilisation, on vit les capitaux français complètement rassurés revenir sur le marché national. La Roumanie ne put enregistrer ce phénomène pour la bonne raison qu'elle ne possédait pas de capitaux mobiliers nationaux en quantité appréciable. Du reste comme dans la période 1918-1928 la législation fut hostile aux capitaux étrangers et que, en conséquence ceux-ci étaient insuffisants, le manque de fonds était à ce point sensible que le gouvernement dut recourir à une série d'emprunts sitôt la stabilisation du leu effectuée.

c) *Taux des Fonds d'Etat roumains.* — A part le taux élevé de l'escompte nous pouvons constater aussi le taux assez important des fonds d'Etat roumains. L'Annuaire statistique de la S. D. N. donne les revenus suivants (1) (pour quatre fonds d'Etat) :

(1) Il importe d'attirer l'attention sur la teneur exacte de ces chiffres : la rémunération du papier d'Etat est en moyenne de 5-6 % à leur valeur nominale. Seulement les cours étant bas (exemple la Rente de l'expropriation 5 % oscille autour de 30) on peut, en achetant *aujourd'hui* ce papier, avoir un revenu d'environ 15 % (3 fois 5). Ce calcul ne joue évidemment pas pour les anciens détenteurs de rente, pour qui le papier, acheté à 100 leis, ne rapporte que 5 leis par an, et qui ne pourrait être vendu qu'à 30, donc avec des pertes considérables.

en 1924.....	9,62 %	1929.....	8,87 %
1925.....	9,99 %	1930.....	9,74 %
1926.....	11,80 %	1931.....	10,60 %
1927.....	10,08 %	1932.....	15,25 %
1928.....	7,95 %		

L'Etat lui-même percevait des intérêts moratoires (de retard) de 9 %. Les dépôts en banque étaient rémunérés dans la période 1925-29 par 6-7 % (à vue) et 9-10 % à 6-9-12 mois.

Les banques devaient donc offrir au capital une rémunération de beaucoup supérieure à ceux des Fonds d'Etat, pour pouvoir les attirer.

c) *Taux du marché privé.* — Constatons en premier lieu que le taux courant auquel les banques prêtaient était de 24-36 % et davantage (1). Les grandes banques faisaient preuve de plus de modération se contentant du

(1) M. P. Sitiesco, directeur de la revue roumaine *Les Annales des Banques*, dans son article de novembre 1930, intitulé « Les banques et la conversion des dettes agricoles » donnait les taux d'intérêt *minimum* suivants :

Les banques	15-20 %
Les banques de province	24-25 %
Les particuliers	20-40 %
Les banques populaires	12-15 %
Le « Crédit Foncier Rural ».....	12 %

Le professeur E. Antonesco, de la Faculté de Droit de Bucarest, disait (dans *La Crise en Roumanie*, Bucarest 1932, p. 8) : « Alors que la Banque Nationale jusqu'à ces dernières années donnait de l'argent à 6 %, les banquiers qui bénéficiaient du réescompte de cette institution, prenaient à leurs débiteurs des intérêts à partir du 18 % — intérêt jugé très modeste et amical — jusqu'à 24 % par an. Le taux de 36 % de l'intérêt était normal, mais les paysans payaient d'habitude entre 40 et 60 %. Les banques populaires créées pour leur venir en aide opéraient la plupart du temps avec deux registres : dans le premier se trouvait le taux normal d'alors, 18 % ; dans le second passait la différence des taux d'usure de 50-60 %, »

taux ci-dessus ; ce sont plutôt les petites banques, celles travaillant surtout dans les campagnes qui prenaient des taux exagéré, dépassant certainement 40 %. Les particuliers à leur tour se faisaient d'autant plus chèrement payer qu'ils avaient comme débiteurs des paysans généralement ignorants (1) et obligés par la nécessité de recourir à leur crédit. On peut ainsi dire sans exagération que *tous* les intérêts perçus étaient usuraires, avec la seule nuance que certains l'étaient plus que d'autres.

3) *Autres causes augmentant le taux d'intérêt* : a) *L'instabilité monétaire*. — Mais — la remarque a aussi été faite précédemment — c'est au moment de la baisse des prix que l'intérêt apparut usuraire ; à l'époque 1920-26, il semblait normal à cause de la forte dévalorisation du leu. Chacun du reste tâchait de s'assurer davantage contre les risques du change en demandant un taux de plus en plus important. Mentionnons quelques chiffres concernant le cours du dollar à Bucarest, pour donner une idée de l'incertitude que présentait alors la devise roumaine ainsi que des écarts spéculatifs du marché : en janvier

(1) Les paysans empruntaient généralement par traite ; le créancier, dans la plupart des cas ne consentait à renouveler celle-ci lors de l'échéance, qu'en obtenant un supplément d'intérêt. Le débiteur en difficulté acceptait, préférant payer ce supplément et renouveler la traite, que de l'acquitter immédiatement ou éventuellement de se voir exécuter sur les biens. Il est naturel que les illettrés tombaient — lors de toutes ces transactions — victime de leur ignorance.

M. Manoïlesco remarque que dans le cas d'une dette de 3.400 leis par ha., conclue à 25 % d'intérêt, le petit cultivateur paye une somme supérieure au fermage d'un hectare de terre, et ne retire donc, aucun avantage de son impropration. C'est « l'annulation de la réforme agraire ». Nous estimons, pour notre part que dans l'immense généralité des cas la petite propriété paysanne n'est pas grevée dans cette proportion. Ce sont les grands domaines qui supportent les charges les plus lourdes,

1920, le dollar cote 45,62 leis (moyenne mensuelle) et comme le leu suit un mouvement de baisse continuelle, la devise américaine arrive successivement à 70,35 leis (décembre 1920), à 136,25 leis (décembre 1921) à 167,25 leis (décembre 1922) et même 222,14 leis (août 1923). Durant l'année 1924-25, oscillations entre 182,10 (octobre 1924) et 221,14 (avril 1925). Le maximum est atteint en mai 1926, lorsque le dollar est coté 265,92 leis ; avec la politique de révalorisation inaugurée en 1925, on constate une stabilité de fait durant la seconde moitié de 1927 et pendant 1928, autour de 160 et 165 leis. Enfin, par la stabilisation officielle du 7 février 1929, la devise américaine était fixée à 167,180 leis, la £ à 813,588 et le franc français à 6,65 leis.

L'incertitude monétaire affecta du reste l'ensemble de la production roumaine. Au moment surtout de la chute des prix nulle entreprise ne saurait doubler son capital en 2 ou 3 ans pour payer le taux de 30 % anatocisé. L'agriculture dégringola la première parce qu'elle fut affectée d'une dévalorisation plus grave qui s'ajoutait à son rendement diminué caractéristique.

b) *Inorganisation des banques.* — On estime également que l'une des causes augmentant le taux de l'intérêt sur le marché, se trouve dans la mauvaise organisation des banques roumaines (1). Trop nombreuses (1.054 en 1930 sans compter les banques populaires) elles disposent ensemble à peine de 400 millions francs-or

(1) M. Madgearu, Ministre de l'Industrie et du Commerce, dans *Corteano, op. cit.*, p. 63. On trouve la même constatation avec des chiffres sensiblement pareils dans l'article déjà cité de M. Gherou Netta, pp. 147 et 152. M. Netta distingue dans la situation des banques roumaines d'après-guerre trois périodes : a) *celle de la création*

(12.149 millions leis) de capital et réserves. Leurs dépôts et comptes courants créditeurs ne s'élèvent qu'à 1.451 millions francs-or (47.800 millions leis). Dans ces conditions les frais importants exigés par leur administration ainsi que la très grande concurrence qu'elles se font entre elles, augmente d'une manière injustifiée le taux d'intérêt sur le marché. On estime que, pour cette raison les institutions prêtant sur hypothèque ne peuvent lutter et placer leurs obligations qu'en les dépréciant au-dessous de 50 % pour que, de la sorte elles puissent à leur tour, offrir un taux de rémunération au moins égal, sinon supérieur à celui des banques.

Nous croyons cependant que ce sont plutôt les papiers d'Etat et hypothécaires qui font concurrence aux banques. Ces papiers, en effet, connurent la désaffection du public, surtout en période d'inflation et d'incertitude (la stabilisation eut lieu en février 1929) lorsque l'on recherchait des placements industriels et bancaires. En d'autres termes ces obligations baissèrent, pour trouver preneur sur le marché. Mais une fois la stabilisation monétaire effectuée, les cours du papier d'Etat et hypothécaire n'augmentant pas, offraient toujours le taux capitalisé de 14-16 %. Et ce furent cette fois-ci les banques qui

(1919-1925) caractérisée par une augmentation remarquable des banques et sociétés anonymes. Les banques notamment passent de 486 en 1919 à 928 en 1925 *malgré que leurs capitaux or diminuent à la même époque : de 195 millions en 1919 ils n'accusent que 156 millions en 1925* ; b) la période de recuillement (1926-29) caractérisée par plus de prudence dans la gestion bancaire ; et enfin c) la période de l'expansion de 1929-33 où les banques cherchent désespérément à se défendre — sans succès d'ailleurs — contre la dépression économique aggravée par les lois roumaines défavorables au crédit (allusion à la législation sur les dettes agricoles),

durent s'accorder à ce taux, en offrir un pareil, sinon supérieur afin d'attirer les capitaux, précisément dans une période où ce taux aurait dû baisser.

4) *Les précédentes tentatives de régler le taux de l'intérêt sur le marché roumain.* — Rappelons en premier lieu le taux *légal* du marché roumain ainsi que les tentatives faites en vue de régler le taux conventionnel.

Le Code civil de 1865 par son art. 1589, établissait un taux légal de 10 %, tout en proclamant la liberté des intérêts conventionnels. La loi du 9 décembre 1882 fixa à 5 % l'intérêt légal en matière civile et à 6 % en matière commerciale en admettant un taux conventionnel libre.

Un critère plus conforme aux réalités économiques fut admis par l'art. 49 de la loi pour l'accélération des jugements du 19 mai 1925, où l'intérêt légal en matière civile est fixé à 4 % au-dessus de l'escompte de la Banque Nationale et à 6 % au-dessus en matière commerciale.

Des tentatives furent également effectuées dans le but de limiter le taux de l'intérêt *conventionnel*. Une loi de 1879 portant sur la clause pénale, fixait, dans son art. 2, le maximum des intérêts conventionnels à 12 %. Mais ce texte qui réussit à passer à la Chambre ne fut pas admis par le Sénat.

En Transylvanie la loi 8-1877 défendait aux notaires publics de dresser des actes dont l'intérêt stipulé serait supérieur à 8 %. La loi 25-1883 crée le délit d'usure, mais ne s'applique pas pour les créances des commerçants enregistrés, provenant de leurs affaires réciproques de commerce.

Vers 1924, la doctrine roumaine, essaya de faire accepter la théorie que le juge pourrait condamner les actes

usuraires en tant que contraires aux bons mœurs, ou parce que affectés d'un vice consensuel. Cette tentative n'a pas réussi (Voir C. Toneanu ds « Pandectele Române » 1924, III^e partie, pp. 43 et s.). Par contre, nous trouvons une décision du trib. de Caransebes (27 juin 1928, Pand. Rom. 1930, II, p. 190) où il est dit : « Malgré que les instances judiciaires peuvent intervenir en faveur du débiteur lorsque le créancier essaye de percevoir des intérêts usuraires, cependant lorsque le débiteur a consenti à payer de pareils intérêts, il ne peut plus être reçu à demander leur réduction. »

La Banque Nationale, émue par cet état de choses, intervint à son tour. Par la circulaire du 22 déc. 1927, elle imposait aux banques de ne plus percevoir un taux supérieur à 18 % jusqu'au 1^{er} oct. 1928 et de 15 % après cette date. Elle menaçait les banques qui ne s'y conformeraient pas, de leur retirer les crédits d'escompte accordés. Mais ces mesures n'eurent pas l'effet pratique souhaité. Aussi l'Institut d'Emission revint-il à la charge au début de 1929, réitérant la menace des mêmes sanctions.

Les banques roumaines pour parer au retrait brusque des crédits de la Banque Nationale furent obligées de réduire l'intérêt des crédits qu'elles accordaient, ainsi que l'intérêt des dépôts et comptes courants créditeurs ; l'effet fut « un retrait prononcé des dépôts » et un placement direct des capitaux sur le marché, sous différentes formes. « Ce chemin que prenaient les placements de capitaux sans plus passer par les banques est assez primitif et entraîne le plus souvent pour l'économie nationale des déséquilibres dangereux » (1). Car on suppose naturelle-

(1) Romanesco, *op. cit.*, p. 111.

ment que les banques agissent avec plus d'utilité pour l'ensemble du pays, et de clairvoyance que les particuliers isolés.

5) *La loi du 2 avril 1931.* — Arrivons à la loi du 2 avril 1931 : elle ramène le taux légal à 1 % au-dessus de l'escompte de la Banque Nationale dans les affaires civiles, et à 2 % dans les affaires commerciales. L'intérêt conventionnel ne peut dépasser de plus de 6 % ce même taux d'escompte. On entend par intérêt « non seulement les sommes payables en argent mais aussi toute prestation, à n'importe quel titre considérée comme l'équivalent de l'utilisation du capital ». Tout moyen de preuve est admis pour démontrer le quantum des intérêts déjà payés, donc les présomptions et les témoins parce que l'usure est un délit pénal.

Pour empêcher l'accumulation des intérêts l'art. 6 porte que : « toute espèce d'intérêt se prescrit s'il n'a été demandé ou poursuivi pendant trois années. » On défend de même le payement anticipé des intérêts pour plus de 6 mois.

Les sanctions sont très sévères. D'abord au point de vue civil : Art. 4 : « si on a stipulé des intérêts qui dépassent le maximum prescrit, l'obligation est nulle de plein droit pour l'excédent » et on la ramène donc au maximum légal ou conventionnel. Ensuite « les actes contenant des intérêts dépassant les prescriptions de la loi ne pourront être authentifiés ; les actes contenant des stipulations d'intérêts supérieurs au maximum fixé seront enregistrés avec le maximum des intérêts prescrits. Les contrats à pacte de rachat et antichrèse qui seront conclus entre les parties après la promulgation de la présente loi sont nuls de plein droit et les articles 1371 à

1387 du Code civil — traitant de la résolution de la vente par la faculté de rachat — ainsi que les art. 1697 à 1703 — concernant l'antichrèse — sont abrogés.

Au point de vue pénal l'art. 8 porte que : « le créancier ayant reçu ou ayant stipulé par acte d'emprunt, par acte séparé, par acte déguisé ou par toute autre modalité un intérêt conventionnel supérieur à celui fixé par la loi, sera puni d'emprisonnement de 2 mois à un an et avec une amende de 5.000 à 20.000 leis. La peine ne pourra en aucun cas — même s'il y a des circonstances atténuantes — être réduite à moins de 5.000 leis. La même peine sera appliquée à celui qui sert d'intermédiaire en connaissance de cause. Et si l'infraction a été commise par un prêteur professionnel ou par une personne ayant déjà été condamnée pour un pareil délit l'amende sera de 20.000 à 100.000 leis et la prison de 6 mois à 3 ans avec, aussi la perte des droits politiques. Le minimum de l'amende est de 20.000 leis même s'il y a des circonstances atténuantes.

La loi se réclamant d'une puissante utilité sociale applique ses dispositions rétroactivement :

1° aux intérêts de toute sorte prévus dans n'importe quels actes écrits existants pour le temps qui coule de la promulgation de la loi ;

2° aux intérêts de toute sorte non encaissés effectivement, dérivant de toute espèce de titres ou conventions à exigibilité antérieure à la promulgation de la présente loi, et qui se réduisent de plein droit par l'effet de la présente loi à 18 % par an, en commençant par la date de 7 février 1929 (date de la stabilisation monétaire).

On excepte, et avec raison, les intérêts consacrés par les décisions judiciaires définitives. Enfin on dispense de

timbre toute action introduite sur le fondement de cette loi afin d'encourager les plaideurs à l'intenter le plus souvent possible.

Le 27 juillet 1931 on apporte, par une nouvelle loi, quelques modifications aux principes ci-après, savoir : en aucun cas l'intérêt légal ne pourra dépasser 9 % en matière civile et 10 % en matière commerciale ; de plus l'intérêt conventionnel ne sera pas supérieur à 14 % par an.

Enfin tout récemment, eu égard la baisse continuelle des prix ainsi que la diminution (à 6 %) du taux de l'escompte de la Banque Nationale, une loi du 14 avril 1933 porte : « L'intérêt conventionnel annuel ne pourra dépasser 5 % au-dessus de l'escompte de la Banque Nationale de Roumanie, et en aucun cas elle ne sera supérieure à 12 %. »

6) *Appréciation critique des lois contre l'usure.* — On peut constater, par ce court aperçu la sévérité qui préside à ces dispositions. Mais on doit adresser à la loi deux remarques d'importance : quant à son principe d'abord, quant à sa technique législative ensuite.

A) *Objections de principe d'abord.* — Nous en remarquons deux :

a) Une première tient à la nature même de la loi contre l'usure. Le Ministre de la Justice fondait cette loi sur les notions juridiques de la juste cause, de l'abus du droit, de la lésion ; le Rapporteur au Sénat parlait d'ordre public et invoquait la sûreté de l'Etat. Ces fondements sont assez variés et d'une grande diversité juridique.

Or, nous croyons pour notre part que la *nature juridique* de l'usure ne réside pas dans la lésion, ni dans la juste cause, ni dans les autres explications qu'on ait vou-

lu donner. Il nous semble que le taux exagéré de l'intérêt doit s'analyser dans *une rente exceptionnelle* du capital. Pour préciser notre point de vue, citons d'abord une phrase caractéristique du professeur Em. Antonesco (1) résumant les objections apportées à l'usure : « Il est injuste et immoral, il est antisocial que ces capitalistes en dormant, reçoivent infiniment plus que ne pourrait obtenir le producteur avec son travail et ses risques », nous dit M. Antonesco.

Mais qu'est-ce que, au fond, reçoivent « ces capitalistes en dormant » ? C'est ce que l'économie classique appelait une *rente*, une rente au même titre que la rente que donne un terrain urbain avantageusement placé, ou des facilités de communication auprès d'une entreprise agricole, etc. Exactement de même, croyons-nous, le capital donne un revenu supplémentaire dû *uniquement aux circonstances économiques favorables et auxquelles la volonté du détenteur de fonds n'a en rien contribué*, ce qui constitue, remarquons-le, une forte analogie avec toutes les catégories de rentes reconnues. Or comme le bénéfice de la rente reste libre dans le droit roumain, que la rente n'est pas confisquée (2), on ne voit pas sui-

(1) Dans *La crise en Roumanie* (en français), Bucarest, 1932, p. 15.

(2) Nous entendons bien que l'Etat cherche, selon ses tendances politiques à profiter — exemple par le fait de l'impôt progressif — de tout accroissement réalisé dans les différentes rentes de ses citoyens. L'exemple caractéristique est constitué par les prélèvements que l'Etat exerce sur les riverains d'une voie publique nouvellement ouverte, prélèvement fort justifié par l'augmentation brusque, du fait de la voie publique même, de la rente que donnent ces terrains. Cependant ce prélèvement exercé par l'Etat est de beaucoup plus atténué que la réduction forcée du taux des intérêts et, de plus (différence essentielle), *elle n'a pas le caractère pénal des lois contre l'usure envisagées.*

vant quel *texte du code* on obligerait le créancier à renoncer à une partie de sa créance. Juridiquement on ne saurait interdire ou confisquer cette rente du capital, de même que l'on ne saurait interdire ou confisquer la plus-value réalisée par un terrain au lotissement avantageux.

Aussi donc, faut-il renoncer, selon nous, à donner à la législation contre l'usure un fondement juridique. Nous reconnaissons que cette législation pourrait avoir quelque utilité en cela surtout qu'elle rassure une opinion publique inquiète. Lors même de sa discussion à la Chambre, on doutait quant à son efficacité.

b) Cela nous amène à la seconde objection de principe. On s'est demandé si une pareille mesure législative pouvait donner les résultats que l'on attendait d'elle ainsi que l'effet pratique souhaité. Il est certain qu'elle risque d'être inutile et même dangereuse dans la mesure où les conditions économiques sont défavorables à une baisse de l'intérêt. On a fait remarquer que son efficacité dépendait d'un ensemble de mesures : le projet de « la mise en valeur des céréales », les emprunts extérieurs, la constitution de la Banque de l'Agriculture roumaine (au capital de 650.000.000 leis pouvant être augmenté jusqu'à un milliard). Or cette dernière n'est pas encore une réalité, les emprunts extérieurs sont de plus en plus onéreux à contracter ; quant au projet pour la mise en valeur des céréales il est encore à l'étude (été 1933).

c) Autre critique de principe : le dernier alinéa de l'art. 4 supprime deux institutions très utiles, le pacte de rachat et l'antichrèse, par crainte des abus possibles. Mais est-ce une raison suffisante de suppression ? Surtout que la loi, comme nous l'avons vu, comporte des

pénalités assez sévères, lesquelles devraient, théoriquement du moins, impressionner les usuriers.

B) Au point de vue technique (1) remarquons que la rétroactivité de la loi s'applique dans beaucoup plus de cas qu'il ne paraît. En effet, l'art. 7 excepte de la rétroactivité les intérêts consacrés par les décisions judiciaires définitives ; en réalité, il y en a très peu, parce que tous les emprunts stipulant des intérêts conventionnels sont faits par forme authentique. Or ces actes authentiques investis de la formule exécutoire, ont la même force exécutive que les décisions définitives, sans être pour cela, des *décisions judiciaires*.

Observons également l'incertitude que crée la variabilité du taux d'intérêt, quant à la teneur exacte de l'obligation du débiteur, avec en plus la difficulté de calcul. L'art. 2 portant que l'intérêt conventionnel doit être prouvé en justice par acte écrit — et que à défaut d'avoir stipulé la teneur de l'intérêt on paye l'intérêt légal — est inutile parce qu'il ne répète que des principes de droit commun. L'art. 4 (cité page 109) est inutile pour la même raison. Quant à l'art. 8 comportant des sanctions pénales, on peut constater que le délit d'usure est impossible à perpétrer, parce que, suivant la loi même, on ne saurait exécuter une stipulation portant des intérêts supérieurs au minimum légal. Comme, du reste ce qui est porté dans l'acte même — en tant que stipulation d'intérêt — n'est nullement concluant, en cela que le créancier peut parfaitement se faire payer par ailleurs le supplément d'intérêt désiré, il est plus juste de faire consister

(1) Voir E. Cristoforeanu (en ce qui concerne la loi d'avril 1931), *La loi contre l'usure* (en roumain), article dans la revue *Curierul Judiciar*, du 5 avril 1931.

le délit dans l'encaissement ou la *perception effective* de l'intérêt et non pas le déduire de sa *simple stipulation*. L'art. 11 organise une action pour réduire les intérêts usuraires afin de les ramener au taux légal. On ne voit pas l'utilité d'une pareille action étant donné que les intérêts stipulés dans l'acte sont automatiquement réduits au taux légal.

Telles sont les importantes critiques de principe et d'ordre technique que l'on doit adresser à la législation contre l'usure. Les infractions commises à la loi du 2 avril et relevées par la statistique judiciaire sont en nombre minime, malgré la pratique effective et généralisée des taux d'intérêts exorbitants. Le Ministère de la Justice en relève en deux années d'application (jusqu'en avril 1933) seulement 530 ! Ce chiffre excessivement réduit démontre l'inutilité de la mesure et justifie amplement le scepticisme entourant cette prétentieuse législation.

Les circonstances économiques favorables pour permettre un crédit avantageux sont donc loin d'être réalisées. On peut craindre au contraire que les créanciers effrayés par la loi et redoublant de précautions ne continuent à exiger des taux encore plus élevés à leurs débiteurs.

Le pire c'est que la suite de « lois exceptionnelles » récemment promulguées en Roumanie — et surtout celles ayant trait à l'allégement des dettes agricoles — ont fait prendre peur aux capitaux qui restent enfermés ou thésaurisés ; de la sorte les opérations de crédit elles-mêmes ont très fortement diminué.

SECTION III. — LE RÉGIME JURIDIQUE ET JURISPRUDENTIEL
DU DÉBITEUR INSOLVABLE NON COMMERÇANT EN DROIT
ROUMAIN. — LES POSSIBILITÉS JURISPRUDENTIELLES
D'EXONÉRATION.

Après avoir examiné l'aspect économique de l'endettement agricole, et avoir ainsi constaté la détresse des campagnes roumaines, nous nous devons de présenter le régime juridique et jurisprudentiel du débiteur insolvable non-commerçant dans notre droit. Quel sort lui faisait-on ? Dans quelle mesure pouvait-il encore se relever, compter comme facteur de production ; devait-il perdre tout espoir de rétablissement ? Les institutions juridiques l'aidaient-elles à redevenir un élément social utile, avait-il des possibilités d'exonération ?

Considérons également l'attitude de la jurisprudence. Connut-elle les revirements célèbres qui accordaient ses souveraines décisions aux nouvelles circonstances économiques ; ou bien, rigide et gênante se réduisait-elle à interpréter seulement « la lettre » du contrat et du Code ? La loi d'abord, mais ensuite et surtout les moyens techniques jurisprudentiels constituent la meilleure modalité d'accorder le Droit avec les faits. C'est, en grande partie, le rôle des juges que de distinguer ce qu'il y a de permanent dans l'évolution économique, ce qui exige donc une certaine modification dans les règles du Droit, — de ce qui est passager et que le Droit doit ignorer. Nous estimons les innovations jurisprudentielles comme les plus efficaces et de beaucoup les meilleures ; elles s'accordent mieux aux cas concrets envisagés, contrairement à la loi, nécessairement inique dans une certaine mesure, et d'autant plus qu'elle est générale.

Et à l'époque des grandes crises, lorsque le Droit ne peut rester insensible envers les nouvelles conditions de la vie économique, lorsque les « faits se révoltent contre le Code » (1), nous estimons préférable que la nouvelle adaptation d'un texte légal aux intérêts pratiques soit faite par la jurisprudence des tribunaux. Nous préférons en d'autres termes, une jurisprudence exceptionnelle, nécessairement plus clairvoyante et adéquate à la réalité, aux lois exceptionnelles et qui, hâtivement prises, sont nécessairement imparfaites et nuisibles. Une pareille jurisprudence, appliquée avec courage, sagacité, et efficacité peut utilement empêcher le législateur d'intervenir ; au cas où il le fera, il bénéficiera de l'expérience acquise par les juges.

Les modifications jurisprudentielles joignent également l'avantage d'une plus facile adaptation au droit commun, sitôt les conditions économiques redevenues normales (2) ; elles épargnent ainsi les heurts de tout revirement brusque de législation.

★ ★

Mais tel n'a pas été le cas de la Roumanie. Chez nous, la jurisprudence ne s'assouplit pas suffisamment pour éviter ou bien retarder la législation sur les dettes agricoles. Ce fut le « fait législatif » qui provoqua l'écèlement des cadres, à son sens trop étroits du Code civil et

(1) Voir Gaston Morin, *La Loi et le Contrat, décadence de leur souveraineté*, Paris 1927, pp. 97 et suiv. ainsi que, du même auteur, *La révolte des faits contre le Code*, Paris, Grasset.

(2) Nous entendons par « Droit commun » les mesures traditionnelles contenues dans le code civil et surtout celles ayant fait leurs preuves. Par « conditions économiques normales » nous comprenons celles qui rendent aisée et efficace toute application du droit commun.

consacra inopinément les principes de révision ou modification du contrat que les tribunaux s'étaient toujours refusé à appliquer.

§ 1^{er}. — *Le sort du débiteur insolvable non-commerçant en droit roumain* (1)

L'art. 1073 du Code civil roumain, pose le principe que le créancier a le droit « d'obtenir l'exécution « exacte » (complète) de l'obligation, et, en cas contraire, des dédommagements ». Exceptionnellement cet article n'a pas d'équivalent dans le droit français ; il est emprunté au Code civil italien (art. 1218). Le débiteur, donc, ne peut se libérer par une prestation équivalente sauf les cas prévus par l'art. 1075 du Code civil roumain dont la rédaction est identique à l'art. 1142 du Code civil français, savoir : « Toute exécution de faire ou de ne pas faire se résout en dommages et intérêts, en cas d'inexécution de la part du débiteur. » La doctrine et la jurisprudence roumaines corrigent ce texte en disant que : « *en général* les obligations de donner peuvent être exécutées en nature, tandis que *en général* les obligations de faire ou de ne pas faire se résolvent en dommages-intérêts. » Nous n'entrons plus dans le détail des exceptions.

Pour obtenir l'exécution directe et effective des obligations on peut, selon le Code civil, employer plusieurs moyens de coercition : 1° la contrainte par corps ; 2° l'exécution des biens ; 3° les dommages-intérêts de retard ou astreintes.

1) La *contrainte par corps* ou la « prison pour dettes » a été introduite par une loi du 12 septembre 1864, et ceci

(1) Voir Hamangiu et autres, *Traité de droit civil roumain*, Bucarest 1929 (en roumain), vol. II, pp. 529 et suiv.

à l'imitation du Code Napoléon. Seulement, tandis qu'en France elle fut abrogée (loi du 22 juillet 1867) la Roumanie la conserve encore. Cependant elle ne fut même pas appliquée, l'art. 76 de la loi exigeait la construction des maisons d'arrêt spéciales, condition « sine qua non » de sa mise en application. Or comme ces maisons ne furent jamais construites « la prison pour dettes » tomba très rapidement en désuétude ou plutôt n'eut même pas le temps d'exister. Le Code civil roumain — toujours à l'imitation de la législation française — organisait dans ses art. 1122-27 la « cession des biens » (amiable ou judiciaire) à l'usage du débiteur malheureux et de bonne foi qui pouvait ainsi échapper à la contrainte par corps. Hamangiu (*op. cit.*, p. 533) constate que « la cession des biens, et surtout celle judiciaire ne présente aujourd'hui aucune utilité et a disparu de la pratique judiciaire » (voir aussi Alexandresco, vol. VI, pp. 655-662, et trib. de Teleorman, 4 nov. 1920 dans la revue *Curierul Judiciar*, 1921, n° 1, p. 8).

2) Resta donc *l'exécution sur les biens* qui « est le moyen normal et presque unique d'exécution forcée ». On considère le patrimoine comme l'émanation de la personne (1). L'art. 1718 du Code civil consacre le droit des créanciers sur l'ensemble du patrimoine du débiteur : « Toute personne obligée personnellement est tenue de remplir ses obligations avec tous ses biens meubles et immeubles, présents et futurs » (2). Le principe général

(1) Voir Hamangiu, *op. cit.*, vol. I, n° 1588.

(2) On appelle cela à tort le *droit de gage général des créanciers* ; à tort parce que le gage suppose un droit de préférence ainsi qu'un droit de poursuite de la chose même entre les mains des tiers, ce qui n'est pas le cas (V. Hamangiu, *op. cit.*, vol. I, n° 1591). En effet

comporte d'importantes exceptions, car on ne pourra en aucun cas poursuivre et vendre les choses nécessaires à la vie courante du débiteur ou à l'exercice de sa profession (art. 406 du Code de procédure civile roumain). Certaines créances (dettes d'aliments, loyers, fermages, etc.) connaissent des facilités d'exécution (art. 407 du Code de procédure civile roumain).

Les articles suivants, 408 et 409, parlent de l'insaisissabilité des pensions, rentes viagères, récompenses nationales, traitements, etc. L'art. 410 conclut que : « est nulle toute poursuite ou cession faite à l'encontre des prescriptions ci-dessus. » Sont de même incessibles les droits d'usage et d'habitation (art. 571 et 573 du Code civil). La loi déclare aussi insaisissables les biens inaliénables dans la mesure où leur inaliénabilité conventionnelle est valable. Tel est le cas des immeubles dotaux.

3) *Les astreintes* (1). — « L'astreinte est une condamnation pécuniaire prononcée pour chaque journée de retard et destinée à obtenir l'exécution de l'obligation par la menace d'une pénalité pécuniaire assez grande pour vaincre la résistance du débiteur » (Planiol, vol. II, n° 208). La jurisprudence française pratique les astreintes de longue date (voir Cass., 28 déc. 1824, D. P. 1825. 1.4).

La jurisprudence roumaine les connaît aussi, avec les distinctions suivantes :

1° Cette condamnation a un caractère de menace, de contrainte, et non pas de réparation (Cass., II, 25 sept.

le créancier subit ici la concurrence des autres créanciers et ne peut plus poursuivre le bien sorti sans fraude des mains du débiteur.

(1) Hamangiu, *op. cit.*, vol. II, pp. 557 et suiv.

1896, *Bull.* (1), p. 1263 ; Cass., III, 15 févr. 1919, « *Pand. Române* », 1922, I, 63 et décisions de plusieurs tribunaux).

2° En conséquence, elles se prononcent provisoirement et éventuellement, le débiteur se trouvant libéré s'il exécute l'obligation dans le terme fixé par le juge ; on reconnaît aussi au juge le droit de revenir sur la pénalité afin de l'augmenter ou la diminuer (Cass., I, 12 mars 1904, *Bul.*, 1904, p. 394 ; Cass., I, déc. 1910, *Bul.*, 1910, p. 1720).

3° Enfin elles ont un caractère de pénalité en cela qu'elles dépassent — et souvent de beaucoup — le dommage produit au cas où elles restent définitives.

4° Les astreintes ne peuvent être prononcées dans les obligations ayant pour objet une somme d'argent et généralement une obligation de donner, car dans ces cas, le créancier peut toujours obtenir l'exécution en nature par le moyen de l'exécution forcée. Elles sont donc un moyen de contrainte seulement pour les obligations de faire, et — d'après l'avis des auteurs cités — pour les obligations de ne pas faire (Trib. Ilfov, 27 janv. 1922, dans la revue *Dreptul*, 1922, n° 26, p. 212).

Quant aux créanciers, le droit roumain en connaît de deux sortes, selon la division habituelle : a) les créanciers hypothécaires ayant la possibilité de la « poursuite » et de « l'exécution forcée » et b) les créanciers chirographaires lesquels, égaux entre eux ne retirent lors d'une exécution que le « prix de la course ». En effet, rappelons-le, la faillite n'est pas admise dans la législation civile roumaine ; l'insolvabilité d'un non-commerçant s'appelle

(1) *Bulletin de la Cour de Cassation* (périodique roumain).

« déconfiture » ou « insolvabilité simple » et n'attire que certaines conséquences analogues à la faillite : la déchéance du terme (art. 1025 et 1188 du Code civil français) ; elle donne aux créanciers de la femme dotale le droit de demander au mari insolvable la restitution des valeurs dotales comme si une séparation des patrimoines serait intervenue (art. 1257 et Code civil français 1446) ; donne au vendeur le droit de refuser la chose vendue à l'acheteur insolvable (art. 1323 et Code civil français 1613) ; attire la cessation de la société (art. 1523, Code civil français 1865), ainsi que du mandat (1552 et Code civil français 2003).

4) *La loi du 11 juillet 1930 rendant plus malaisée l'exécution du débiteur insolvable.* — Cependant les difficultés de plus en plus grandes de la vie économique, la discussion même (en 1930) des différents projets pour l'allègement des dettes privées et l'atmosphère favorable aux débiteurs, obligèrent le législateur à leur venir en aide, par : 1° une sérieuse garantie que le gage ou l'hypothèque ne seront pas vendus à vil prix ; 2° une augmentation des formalités procédurales rendant l'exécution sur les biens plus laborieuse.

Ce fut l'objet de la loi du 11 juillet 1930 « pour l'unification des dispositions concernant l'exécution forcée ». On estimait que la procédure d'exécution du droit commun, où le juge appréciait de lui-même le prix auquel on réalisait le gage exécuté, ne présentait pas de garanties suffisantes pour le débiteur ; un créancier adroit pouvait, en effet, provoquer la vente à un prix dérisoire.

Aussi pour remédier à cette lacune, la loi introduisit-elle (et c'est une innovation dans le droit roumain) un

système d'expertises et de contre-expertises (1), lesquelles arrivant toutes en discussion contradictoire devant le juge à différents délais assez espacés, parvenaient à rendre plus convenable le prix du gage, tout en retardant les opérations d'exécution. Le double but proposé est ainsi atteint.

En outre la loi prend des mesures spéciales au profit des agriculteurs édictant — dans son article 11 — que la vente forcée des céréales appartenant au producteur ne pourra avoir lieu moins de quatre mois après que les céréales ont été cueillies, ce qui constitue encore une exception importante au droit commun (2).

Le but de la présente loi étant de protéger les débiteurs même malgré eux, il leur est interdit de renoncer par avance aux expertises prescrites, et ceci sous peine de nullité.

★ ★

Néanmoins les moyens d'exécution prévus — du droit commun, ainsi que ceux de la loi citée (11 juillet 1930)

(1) La loi du 11 juillet 1930 oblige le créancier à indiquer dans sa demande même d'exécution immobilière la valeur séparée des immeubles poursuivis ; dans les huit jours le débiteur peut demander une nomination d'experts pour évaluer les biens et, dans ce cas l'instance fixe un terme dans les autres huit jours afin que les experts prêtent serment. La partie mécontente de l'expertise pourra demander dans les huit jours suivants une contre-expertise, avec la même procédure. Lorsque, enfin on s'est mis d'accord sur la valeur de l'immeuble on commence la licitation à partir de la somme représentant 75 % du prix fixé par les experts. Si lors de la première licitation on n'a pas offert un prix supérieur, on l'ajourne à une date d'au moins 30 jours, en réduisant le prix précédent encore de 10 %. Tous ces délais, inconnus auparavant au droit roumain, favorisent singulièrement la situation du débiteur.

(2) Cette disposition ne s'applique cependant pas quand il s'agit de payer le fermage du terrain où l'on a récolté les céréales.

se sont révélés inefficaces pour alléger le sort des débiteurs en période d'exécution judiciaire. On dut bientôt franchir une seconde étape, inaugurée le 18 déc. 1931, et consistant dans la suspension complète de la plupart des exécutions forcées (voir 2^e partie, chap. II, sect. I). Enfin — troisième phase — le 19 avril 1932 la loi sur l'allégement des dettes agricoles par la réduction de la créance était promulguée ; elle donnera suite aux législations exceptionnelles que nous envisagerons plus loin.

Rappelons, toutefois, que pendant les dernières applications du droit commun, les magistrats envisagèrent — en considération de la crise économique — la situation des débiteurs avec indulgence ; des circulaires du Ministère de la Justice leur enjoignirent d'accorder toutes les facilités possibles aux débiteurs en difficulté et de ne pourvoir à leur exécution que si tous les autres moyens de droit et de fait étaient épuisés.

§ 2. — *Possibilités et technique de révision, interprétation ou modification des contrats*

Nous avons vu comment le débiteur non-commerçant est exécuté. Est-ce que la jurisprudence pouvait — par une modalité quelconque — dispenser un des contractants de remplir ses obligations ou de modifier en quoi que ce soit les termes du contrat, et ceci en vertu des conditions économiques critiques existantes ?

Selon la doctrine classique, française et roumaine, au cas où les termes de la convention sont clairs, le tribunal ne peut modifier ces termes par l'appréciation de l'intention des parties contractantes, sous prétexte d'interpréter les contrats, parce que l'interprétation des contrats ne peut se faire que lorsque les termes sont obscurs ou

à double sens (1). Hamangiu (2) résume le point de vue roumain, comme il suit : « Le juge n'est pas en droit d'intervenir, même à la demande d'une des parties pour révoquer ou modifier le contrat en dehors des causes prévues par la loi. Ainsi il ne pourrait intervenir pour des raisons de simple équité, pour établir une équivalence entre les obligations des parties par la modification des clauses qui lui semblent ruineuses pour une des parties. Une application de ces principes est faite par la règle qui interdit aux juges de modifier la valeur des dommages-intérêts fixés par une clause pénale (art. 1087). Il ne peut qu'exceptionnellement intervenir en faveur du débiteur pour lui accorder des termes de grâce. On remarque à ce point de vue, une tendance de réaction du droit actuel à l'encontre de l'individualisme qui est à la base du code civil et une recrudescence des interventions du législateur pour limiter, dans un but d'équité, l'autonomie de la volonté. »

Quant aux règles d'interprétation proprement dites, elles sont édictées dans les art. 977-985 du Code civil roumain, pareilles aux art. 1156-1164 du Code civil français, savoir : le juge doit rechercher la commune intention des parties et non pas le sens littéral des termes ; il devra donner à une clause susceptible de double sens celui ou elle pourra avoir quelque effet, etc., etc.

Les juges du fond sont-ils souverains dans l'interpré-

(1) Demolombe, XXV, n° 4 ; Larombière, *Obligations*, art. 1156, n° 4 ; Demante et Colmet de Santerre, V, n°s 73-74 ; Aubry et Rau, 4^e éd., § 347 ; Dalloz, Répertoire, *Obligations*, n° 849 ; Laurent, XVI, n° 502 ; Huc, VII, n° 175 ; Baudry-Lacantinerie et Barde, *Obligations*, I, n° 556 ; Alexandresco, V, pp. 284, 287-88.

(2) *Op. cit.*, vol. II, p. 843.

tation des contrats, ou cette interprétation tombe-t-elle sous le contrôle de la Cour de Cassation ? La jurisprudence roumaine est fixée depuis longtemps dans le sens suivant :

En principe la volonté des parties est une question de fait que l'instance de fond apprécie souverainement et qui échappe ainsi au contrôle de la Cour de Cassation, mais à la condition de ne pas dénaturer la volonté clairement exprimée des parties, et la nature du contrat (Cass., I, 2 mai et 22 sept. 1900, *Bul.*, 1900, pp. 597 et 1017 ; Cass., III, 5 sept. 1905, *Bul.*, 1905, p. 1111 ; Cass., 27 mai 1909, *Bul.*, 1909, p. 581 ; Cass., II, 4 juillet 1923, *Pand. Române*, 1924, I, p. 268 ; voir aussi le Code civil annoté de Hamangiu-Georgean, à l'art. 977).

Par contre, lorsque sous couleur d'interprétation l'instance de fond modifie la volonté certaine et clairement exprimée des parties ou change la nature du contrat et ses effets légaux, la décision tombe sous le contrôle de la Cour de Cassation (Cass., II, 18 juin 1907, *Bul.*, 1907, p. 1160 ; Cass., I, 29 oct. 1914, *Bul.*, 1914, p. 459 ; Cass., II, 28 fév. 1918, *Jurisprudenta Româna*, 1919, n° 506 ; Cass., I, 4 juillet 1923, *Pand. Române*, 1924, I, 268).

L'on constate ainsi que le contrat fait réellement la loi des parties, et que la jurisprudence, s'inspirant des textes du code, respecte scrupuleusement son application. Les Tribunaux ne sauraient modifier par leur interprétation les conventions des parties ; ils s'abstiendront d'y apporter les modifications qu'ils estiment nécessaires ou équitables.

Il y a cependant quelques principes du Droit visant à une certaine exonération du débiteur et susceptibles de prendre de grands développements, ou, au contraire de tomber en désuétude. Les juges peuvent employer ces principes afin de suppléer à la carence du législateur. Rappelons-nous ainsi — en matière de développement jurisprudentiel — l'exemple classique du droit français où l'on étendit de plus en plus l'application du fameux article 1382 du Code civil.

Le Code civil roumain connaît, de même, le terme de grâce, la force majeure, etc., autant d'étiquettes juridiques fort utiles pour introduire les notions de justice et de morale dans les contrats, pour accorder le droit avec le fait. La jurisprudence, à son tour, développe les idées d'imprévision, d'abus du droit, etc. dans le même but.

Le Droit roumain sut-il employer ces moyens mis en quelque sorte à sa disposition ? Peut-être qu'en les utilisant en temps utile et en leur donnant l'étendue nécessaire, le bouleversement de la législation exceptionnelle pouvait être évité.

1) *Les moyens prévus par la loi.* — Considérons pour l'instant quelques-uns des principaux moyens comportant — pour diverses raisons — une exonération partielle du débiteur, et prévues par le Code civil roumain. Ce sont notamment : le terme de grâce, la force majeure, certaines règles exonérant le fermage, etc.

Est-ce que les circonstances actuelles de dépression économique incitèrent-elles les tribunaux roumains à leur donner une application plus fréquente et, pour tout dire, systématique ?

A) *Le terme de grâce* (1). — Il est accordé au débiteur par le juge pour le paiement d'une dette exigible. Le Code roumain connaît cette institution d'humanité imitée du droit français ; mais notre législateur limite davantage les pouvoirs du magistrat. Voyons les textes : l'art. 1101 du Code civil roumain comporte les mêmes principes que l'art. 1244 du Code civil français, avec cependant, une nuance : l'article français s'exprime comme suit : « Les juges peuvent... accorder des délais *modérés* pour le paiement, etc... » ; la loi roumaine parle de termes « *petits* », « *courts* ». On a trouvé l'expression de « modéré » trop extensible et on aura voulu se prémunir contre un abus qui en serait fait. La jurisprudence précise les pouvoirs du juge (Cass., II, 435 du 17 oct. 1924, dans *Jurisprudentia Româna*, 19-924) : « Les juges du fond sont souverains pour le fait de savoir si on doit accorder ou non au débiteur des petits termes de grâce. Et Cass., II, 8-86 précise : « Les juges ont la faculté d'accorder des termes de grâce lorsque le débiteur est poursuivi en vertu d'un acte sous seings privés, ou en vertu d'un acte authentique investi de la formule exécutoire ou même en vertu d'une sentence, parce que la raison d'humanité qui a déterminé le législateur à donner au juge la faculté d'accorder un terme de grâce est la même dans tous les cas. » On voit donc les larges raisons d'humanité qui président à l'obtention de ce délai.

Nous trouvons cependant une autre limitation dans le droit roumain, c'est l'art. 1366 du Code civil édictant la

(1) Voir Hamangiu, *op. cit.*, vol. II, pp. 672 et suiv., et Jean C. Miloae, *Etude sur le terme de grâce*, Paris 1932, notamment, pp. 206 et suiv.

même disposition que l'art. 1655 du Code civil français, savoir que dans la vente d'immeubles la résolution de la vente doit être prononcée immédiatement lorsque le vendeur court le danger de perdre à la fois l'objet et le prix ; en l'absence d'un pareil danger le juge peut accorder à l'acheteur un terme plus ou moins long, suivant les circonstances. Or, ici, le Code civil roumain (art. 1366, 2^e alinéa) prescrit au juge de « n'accorder d'aucune manière un second terme » limitation qui n'existe pas dans le droit français.

Enfin le terme de grâce ne peut plus être employé si le débiteur a été condamné à payer par une décision définitive ; ni en matière d'obligations commerciales (art. 44 Code de commerce) ni pour le paiement d'une traite (art. 312 Code de commerce) ou d'un chèque (art. 366 Code de commerce) ; ni pour le pacte commissaire exprès (art. 1367 du Code civil) ou pour les paiements des annuités dues au « Crédit Foncier » (voir la loi du 20 mars 1926, art. 32). Cette dernière mesure fait partie de l'ensemble des dispositions protégeant le « Crédit Foncier », lequel, on le sait, a aussi des privilèges spéciaux. Enfin l'art. 128 du Code de procédure civile (analogue à l'art. 124 du Code de procédure civile français) dit que le « débiteur ne pourra plus obtenir de terme lorsque ses biens sont vendus à la demande d'un autre créancier, s'il est en état de faillite ou d'insolvabilité notoire, en état de coutumace, enfin lorsqu'il a diminué les sûretés données au créancier, etc.

Voilà très sommairement exposée la physionomie du terme de grâce en droit roumain. Nous n'avons pu connaître exactement son degré d'utilité ou d'efficacité,

mais nous avons pu constater que les juges disposaient là d'un excellent instrument de justice malgré que d'une moins large application qu'en droit français.

B) *La force majeure*. — Est-ce que la force majeure pouvait être de quelque utilité pour une exonération du débiteur ? Suivant le droit roumain (1) le débiteur n'est pas responsable de l'exécution tardive de l'obligation lorsqu'elle est due à une cause étrangère à son fait (art. 1082 et 1083). Le Code emploie indifféremment les expressions de cas fortuit et de force majeure, tantôt séparées (art. 760, 995, 1156, 1358, etc. et 1198, 1431, 1447, etc.), tantôt ensemble (art. 1083, 1435, 1475). La jurisprudence roumaine du reste ne fait non plus aucune distinction entre les deux. La force majeure pour libérer le débiteur doit remplir les deux conditions ci-dessous :

a) il faut que l'événement ne soit pas normalement prévisible ; car un événement normalement prévu ne constituerait pas un cas fortuit ou de force majeure (Cass. française, 15 juin 1911, D. P., 1912, I, 181) ;

b) que l'événement rende l'exécution impossible ; il n'est pas suffisant qu'il ait rendu l'exécution seulement plus difficile.

Nous ne croyons pas qu'une crise économique puisse remplir ces deux conditions : en premier lieu parce qu'elle commence à être de plus en plus prévisible, et qu'il n'est plus permis à personne maintenant d'ignorer le rythme des cycles économiques « prospérité-dépresseion » — en second lieu parce que l'exécution *n'est pas rendue impossible*, théoriquement du moins. La question est de savoir — et nous considérons cela plus loin — si

(1) Hamangiu, *op. cit.*, vol. II, p. 251.

une exécution ruinant le débiteur doit toujours être estimée comme *possible*. Nous avons pu constater que la jurisprudence n'a fait aucune application exceptionnelle de l'idée de force majeure.

C) *Règles spéciales concernant le fermage*. — Le Code civil roumain — à l'imitation du code français du reste — connaît quelques règles spéciales concernant le fermage, ou plutôt les rapports entre fermier et propriétaire dans l'hypothèse de cas fortuits ayant détruit une partie, ou la totalité de la récolte. C'est une tentative intéressante d'introduire, à l'aide du juge, l'équivalence de prestation dans les contrats concernant l'entreprise agricole, lesquels comportent, par leur nature même, plus de risques que les autres.

Ainsi l'article 1457 du Code civil roumain (Civil français 1769) prévoit les cas où le fermier peut faire une remise du prix du bail ; l'art. 1458 du Code civil roumain (français 1770), celui d'une perte pendant un bail d'une année ; l'art. 1461 du Code roumain (Civil français 1773) distingue en ces termes les cas fortuits ordinaires de ceux extraordinaires :

« Sous la stipulation du précédent article (1460) on n'entend que les cas fortuits ordinaires, tels que grêle, gelée et autres. On n'entend pas les cas fortuits extraordinaires tels que les ravages de la guerre ou une inondation auquel le pays n'est pas ordinairement sujet, à moins que le preneur n'ait été chargé de tous les cas fortuits prévus ou imprévus. »

On voit que les textes sont assez précis ; la jurisprudence les interprétant strictement, il n'y a pas lieu de comprendre la chute des prix, ou la crise économique

en général parmi les cas fortuits amenant une exonération.

Des critiques se sont élevées contre cette interprétation restrictive. Le professeur Em. Antonesco (1) s'écriait, parlant de l'effondrement des prix roumains : « L'art. 1457-1458 du Code civil dit clairement que le fermier, s'il n'a pas obtenu une récolte normale, a le droit de réduire l'affermage. Voilà le principe équitable tel qu'on l'a compris il y a cent ans. Ce principe doit être étendu à tous les rapports entre créanciers et débiteurs. »

D) *La lésion*. — Rappelons l'article 1165 du Code civil roumain édictant que « le majeur ne peut exercer l'action en rescision pour lésion ». Le débiteur majeur ne pourra donc pas se prévaloir de ce moyen pour modifier le contrat. Les applications de la lésion aux débiteurs mineurs sont insignifiantes.

E) *La bonne foi*. — La notion de bonne foi n'a pas non plus été utilisée d'une manière exceptionnelle par la jurisprudence roumaine. Le Code civil en parle entre autres à l'art. 970 (équivalent des 1134 al. 3, et 1135 français) : « les conventions doivent être exécutées de bonne foi ; elles obligent non seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage, ou la loi donnent à l'obligation suivant sa nature. »

★★

Concluons. Les tribunaux roumains n'ont pas donné aux moyens d'exonération prévus par la loi, l'extension systématique qui eut peut-être été fort utile en période de

(1) Dans sa brochure *La crise en Roumanie* (en français), Bucarest, 1932, p. 15.

dépression économique. Les notions de terme de grâce, de force majeure, etc., n'ont pas dépassé leurs limites traditionnelles.

Cette absence d'évolution se justifie, croyons-nous, par la lenteur caractéristique de toute élaboration jurisprudentielle. Pour qu'une pareille élaboration soit effective, une période de cinq à six ans est trop réduite : on ne saurait donc pas, à la vérité, reprocher à la jurisprudence roumaine son manque de compréhension.

2) *Les possibilités jurisprudentielles.* — *Ses moyens techniques : l'imprévision.* — Mais la jurisprudence dispose de moyens techniques spéciaux, forgés par elle et indispensables aux nouvelles situations économiques et sociales qui ne pouvaient être prévues par les Codes. Telle est la théorie de l'imprévision. MM. Colin et Capitant (1) la présentent comme un élargissement considérable de la notion de force majeure : « Elle consiste à dire qu'un débiteur peut être considéré comme affranchi de son obligation lorsque l'exécution de celle-ci s'est trouvée empêchée par des événements impossibles à prévoir et anormaux. Ainsi le voudrait une saine interprétation de la commune intention des parties, qui ont contracté en envisageant une situation normale « *rebus sic stantibus* », et qui auraient introduit dans leur contrat des stipulations différentes si elles avaient pu prévoir l'avenir tel qu'il s'est réalisé, par exemple que le débiteur serait mobilisé, que les cours des matières premières atteindraient un cours triple ou quadruple de celui sur lequel elles tablaient. »

(1) *Cours élémentaire de droit civil français*, Paris 1928, vol. II, p. 11.

Les auteurs (1) lui donnent comme fondement « l'étendue de la volonté de chacune des parties contractantes en fonction du milieu » après avoir éliminé comme insuffisantes ou arbitraires les notions de l'équité, de la bonne foi, de l'abus du droit, de l'enrichissement sans cause, de l'équivalence (admise par la jurisprudence administrative française), de la clause « *rebus sic stantibus* » (admise par M. Capitant), etc.

Quoi qu'il en soit et sans entrer dans des discussions de principe disons que la théorie fut admise par le Conseil d'Etat français (30 mars 1916, D. P. 1916.3.25 ; 8 mai, 27 mars 1926, D. P. 1927.3.17). Par contre, la jurisprudence civile française s'est refusée d'entrer dans une telle voie, maintenant le respect dû aux contrats et le principe qu'il n'y a force majeure que dans le cas où un obstacle impossible à prévoir et insurmontable rend l'exécution absolument impossible. « Il ne suffirait pas qu'il le rendit plus onéreuse » dit M. Capitant dans la note au D. P. 1917.2.337. Mais la théorie fut admise par la jurisprudence anglaise et allemande, la législation française (loi Faillot du 21 janvier 1918), belge (loi 11 oct. 1919), italienne (décret-loi du 27 mai 1915).

La jurisprudence roumaine repoussa la théorie en termes catégoriques. Citons d'abord quelques décisions éparpillées qui l'admirent : Trib. d'Ilfov, 1^{re} section com., du 11 mai 1920, publiée dans *Dreptul*, n° 33 de 1920 ; trib. d'Ilfov, 8 oct. 1921, dans *Pand. Române*, 1922.2.151 ; trib. Mehedintzi, 16 juin 1926, *Pand. Rom.*, 1926.3.136. Ce dernier arrêt fonde ainsi ses décisions : « Les conven-

(1) Voir André Bruzin, *Essai sur la notion d'imprévision*, Le Puy 1922, ainsi que, *Essai sur la théorie de l'imprévision*, par J. Magnon de Bornier, thèse, Paris.

tions légalement conclues forment la loi des parties et doivent être exécutées de bonne foi ; leur interprétation doit être faite d'après la commune intention des parties. Toutefois, lorsque l'équilibre entre les prestations corrélatives se trouvent détruit par une circonstance imprévisible, le contrat est éteint, la règle « *rebus sic stantibus* » ayant dans ce cas une application complète. » La commission d'arbitres de Lugoj, 8 mars 1926, *Pandectele Saptamânale*, 20-926, dit également que l'interprétation des conventions doit être faite de telle sorte pour répondre aux réalités économiques du moment de l'exécution afin de ne pas surprendre la *bonne foi* des parties et de ne pas apporter à l'une d'elles un *enrichissement sans cause* aux dépens de l'autre.

Les décisions repoussant l'imprévision sont nombreuses. Citons : Cour d'appel de Craiova, 28 sept. 1922, dans *Pand. Rom.*, 1923-3, p. 88, avec la note de D. Alexandresco disant que : « toute interprétation judiciaire doit, autant que possible, donner un effet aux conventions entre les parties et non pas les détruire. » Ici on pourrait répondre que l'imprévision est justement appelée à donner un effet aux conventions, lesquelles sans cela risquent d'être dépourvues de tout effet pratique vu les difficultés d'exécution.

La Cour de Bucarest dit que l'« imprévu » n'est pas l'« obscure » et une guerre « ne crée pas des impossibilités mais des difficultés d'exécution ».

Un autre arrêt (*Pand. Rom.*, année 1921-22, 2^e partie, pp. 51 et suiv. et 55 et suiv.) est commenté de la sorte : « L'application de la règle « *rebus sic stantibus* » à l'exécution des contrats est tout à fait étrangère à notre Code civil consacrant le principe que les conventions conclues

dans les formes et suivant les prescriptions de la loi doivent produire tous leurs effets entre les parties contractantes. La théorie de l'imprévision donc, en absence d'un texte exprès de la loi ne peut être appliquée dans le système de notre législation aux contrats entre particuliers dont l'exécution est devenue extrêmement onéreuse pour un contractant à cause du changement profond des conditions économiques après la guerre ; que les contrats ne peuvent être résiliés pour cette raison. » Une autre décision porte (Cass., 3, 1459, du 30 oct. 1925, dans *Pand. Saptamînale*, 35-926) que : « L'imprévision est admissible pour des faits survenus après la guerre parce que ce serait encourager les vendeurs de mauvaise foi. »

Les auteurs roumains (1) acceptent que « la clause » « *rebus sic stantibus* » soit introduite dans le contrat par la volonté des parties et que dans ce cas là elle est valable. On peut encore admettre qu'elle est sous-entendue dans les promesses de contrat : ainsi dans une promesse ferme de vente, l'offre peut être retirée si avant la conclusion de la vente la chose change profondément sa valeur matérielle ou juridique. Mais on n'a pas admis que la clause « *rebus sic stantibus* » est sous-entendue dans tous les contrats.

Les adversaires de l'imprévision font remarquer que les textes exceptionnels du Code civil roumain, étant de nature strictement interprétative prouvent précisément que la loi n'a pas admis l'imprévision. Nous croyons cependant qu'il eût été utile de l'accepter, au moins dans une certaine mesure. On objecte aussi que « la grande difficulté de l'application de la théorie nouvelle consistera à

(1) V. Hamangiu, *op. cit.*, vol. II, p. 844.

trouver un critérium objectif pour déterminer les cas où la complication de l'exécution peut autoriser le débiteur à demander qu'on apporte des modifications aux bases sur lesquelles a été édiflée la convention » (1). Mais cet argument peut être opposé chaque fois que le juge est appelé à prendre une décision suivant son appréciation : est-ce que la force majeure connaît un critère indubitablement objectif ? Certainement non. Aussi estimons-nous que la théorie de l'imprévision aurait dû être admise par les tribunaux roumains ; la jurisprudence en aurait sans doute fait une application plus nuancée et somme toute de beaucoup meilleure que la législation exceptionnelle sur l'allégement des dettes.

3) *Conclusion*. — Ainsi donc ni les moyens d'exonération prévus par la loi (voir pp. 127 et suiv.) et ni les possibilités techniques créées par la jurisprudence (voir pp. 133 et suiv.) ne pouvaient arrêter la détresse des nombreux débiteurs exécutés ou bien en voie d'exécution.

Dès lors, et précisément en raison de cette carence, l'intervention de l'Etat était de plus en plus nécessaire. Elle devenait indispensable même, à cause du point mort où étaient arrivés les rapports entre créanciers et débiteurs — spécialement agricoles — les premiers pouvant réaliser de moins en moins leurs créances, les seconds se trouvant dans l'impossibilité de plus en plus grande de payer.

★★

(1) I. L. Georgesco, *La théorie de l'imprévision et l'assainissement des dettes privées*, Bucarest 1932, p. 5.

Nous envisagerons dans la deuxième partie de l'ouvrage la manière dont se posait pratiquement le problème pour l'Etat roumain, ainsi que les solutions pratiques que celui-ci crut devoir y apporter.

DEUXIÈME PARTIE

L'intervention de l'Etat

CHAPITRE PREMIER

Conditions et éléments de l'intervention de l'Etat

SECTION I. — L'ÉTAT ET LA RÈGLE DE DROIT

Tout système d'analyse ou de critique juridique prend son départ dans les conceptions personnelles préconisées sur le Droit et l'Economie. La critique consiste précisément dans l'effort tenté pour accorder la législation positive, aux notions que l'on se fait des réalités sociales, économiques, juridiques, morales, etc. Ainsi des concepts variés peuvent être élaborés quant à la nature, au fondement et au rôle de l'Etat dans le gouvernement des individus, sans que ces problèmes, de philosophie juridique proprement dite, dépassent le cadre doctrinaire où elles ont été formulées et trouvent (sauf bien rarement) une application effective dans la règle de conduite sociale.

Nous les laisserons donc de côté pour considérer, dès l'abord, une première réalité, indubitable à l'époque moderne : l'existence continue de l'Etat en tant qu'ex-

pression juridique de la collectivité sociale. Une seconde vérité consiste dans l'obligation de ce même Etat de suivre certaines formes de conduite afin de remplir sa mission spécifique (prospérité et bien-être des sujets).

Quelles sont les règles qui assurent le développement continu de l'Etat ? Quelle doit être leur substance ? Nous tâcherons d'y brièvement répondre ; nous croyons en distinguer de deux sortes :

a) Des règles dans lesquelles l'Etat constate le fait existant et donne sa consécration juridique aux tendances humaines et permanentes, autrement dit à la réalité des choses, ou à ce que l'Etat croit être la réalité, par exemple (pour la conception capitaliste) au désir illimité du gain personnel, au sens inné de la propriété, à l'affection familiale, etc.

b) D'autres règles créent des rapports juridiques nouveaux, inédits, entre les sujets de droit, telles par exemple la législation sociale, les mesures de dévalorisation monétaire, etc.

Ces deux tendances différentes ne se contredisent pas. Leur fondement est unique et il tient dans le but, avons-nous dit, d'assurer la prospérité générale. Il n'est pas concevable, en effet, que l'Etat prenne, en connaissance de cause, des mesures pouvant lui nuire.

On sait que toute disposition prise par l'Etat à l'intérieur de ses frontières revêt la forme d'une règle de droit obligatoire pour l'ensemble des sujets. La règle de droit doit être exprimée dans le but d'équilibrer les intérêts en présence, en vue du bien commun ; elle doit donc être formulée de telle sorte pour répondre en tout premier lieu à une réalité économique bien définie. Elle peut contenir ce que l'on appelle aussi un élément

moral ; nous verrons que, à notre sens l'économique et le moral, de nature dissemblable au premier abord, convergent au même but. Enfin nous pouvons distinguer dans la règle de droit un élément politique, étranger aux notions de « économique » et de « morale » et donc nuisible au Droit même.

★★

Nous estimons que toute disposition générale, disons mieux : toute disposition législative contient, à un degré différent l'application des trois notions de économique-moral-politique.

Nous nous appliquerons à les définir d'abord. Nous présenterons ensuite « le fait législatif » qui nous intéresse ici, autrement dit la législation roumaine en matière de dettes agricoles. Le fait législatif étant connu, nous essayerons d'en déterminer les éléments d'ordre économiques-moraux ainsi que les éléments politiques y contenus.

§ 1^{er}. — *La règle économique norme fondamentale de l'obligation*

Nous entendons par règle économique toute disposition prise au moyen de lois, règlements et décisions judiciaires (1), dans le but de régler les rapports entre les facteurs de la production en vue d'un profit collectif optimum. La loi doit disposer en effet de telle sorte pour assurer en premier lieu le patrimoine acquis, rendre possible (et même désirable pour le citoyen) l'augmentation

(1) Les mesures jurisprudentielles en effet sans avoir un caractère de généralité — malgré qu'une jurisprudence constante finit par s'imposer — peuvent exercer une influence prépondérante sur les rapports entre individus,

de ce patrimoine, et enfin lui suggérer la possibilité d'autres sources de gain. Elle doit assurer en plus et suivant l'art. 21 de la Constitution « à tous les individus concourant à la production une égale protection ».

L'Etat ne peut vivre et se développer harmonieusement que dans la prospérité générale, mieux vaudrait-il dire de la prospérité générale.

Toute règle juridique tend vers ce but et s'efforce, en dernière analyse, à établir une équivalence de prestation dans les rapports des individus et sujets de droit entre eux : ce qui est une règle morale disent les auteurs ; règle éminemment économique croyons-nous. Car dès que cette équivalence ne serait plus garantie et observée, l'effort de production se découragerait et chacun, inquiet du sort de ses biens ne mettrait plus le classique « intérêt personnel » dans la gestion de ses affaires. La règle économique donc, gouverne les individus, les Etats, et par là le monde (1).

§ 2. — *La règle morale, norme apparente de l'obligation*

Certains auteurs cependant (2) considèrent la règle morale comme un aliment du droit. Ils se demandent (3) « si le droit peut, coupé de sa racine, vivre par la seule force de sa technique, ou si, au contraire, il ne peut se développer que par une montée continue de la sève morale ». Même ceux qui dénoncent la décadence de la

(1) Voir aussi V. L. Veniamin, *Essai sur les données économiques dans l'obligation civile*, thèse, Paris 1930.

(2) Voir notamment G. Ripert, *La règle morale dans les obligations civiles*, Paris, 2^e éd., 1927.

(3) *Op. cit.*, p. 12.

loi et du contrat (1) reconnaissent que l'idée de justice est la source profonde de la règle de droit : « La source profonde de la règle de droit n'est donc plus la volonté du législateur, mais l'observation de la réalité changeante et de la considération de l'idée de justice au contenu toujours variable » (2).

Mais quelle est, à notre sens, la substance même de la règle morale ? Remarquons d'abord qu'elle tend davantage à se développer au sein de la jurisprudence que dans un texte de loi, ou que c'est la jurisprudence qui, la première consacre généralement les nouveaux principes de morale. Lorsque le juge ne trouve pas dans la législation positive un élément suffisant d'équité, il fait appel à la règle morale, aux notions de morale (« à la grande loi morale, qui, depuis des siècles de christianisme régit les âmes des peuples européens » écrit M. Ripert), afin d'établir l'équivalence dans les prestations. Ainsi furent consacrés et renforcés les principes de la lésion, révision du contrat, bonne foi, équité, imprévision, « *rebus sic stantibus* », force majeure, etc., que M. Ripert voit au service de la morale, et que nous croyons, pour notre part, au service exclusif de l'économique. La moralité, au même titre que les règles de droit ne constitue que l'ensemble des conditions rendant la vie possible dans les heurts brutaux des intérêts de chacun. Et rendre la vie possible c'est toujours à la vie économique, aux conditions meilleures de production, à la garantie des droits juridiques-économiques acquis, qu'il faut penser. Il faut donc combattre l'immoralité juridique — et nous la com-

(1) Gaston Morin, *La Loi et le Contrat, la décadence de leur souveraineté*, Paris 1927.

(2) Gaston Morin, *op. cit.*, p. 31.

battons — non pas parce que portant atteinte à quelque règle transcendante, mais parce que, ne pas tenir compte de la règle morale, c'est encourager précisément la mauvaise foi, les lésions, les abus, et c'est donc éloigner de la société économique une catégorie entière d'individus ne se sentant pas assez armés pour une lutte démunie de suffisante protection légale. Ces individus se contenteront d'un minimum de contrats et obligations, préférant, de craindre, garder leurs possibilités financières par devant eux ; on pourra aisément apercevoir la perte que la société entière éprouvera à cause du manque de fermeté de la règle morale-économique dans le droit positif.

Saieilles disait (1) que « le droit même ne serait que la forme de la vie sociale dont l'économique serait le contenu ». Ne pourrait-on pas, en utilisant cette suggestion, ajouter que la règle morale ne serait, à son tour, que la forme (légale ou jurisprudentielle) d'une nouvelle tendance économique ?

Ayant ainsi défini l'importance et le sens de la règle morale, nous arrivons au troisième élément (faudrait-il dire « aliment » ?) du droit, la règle politique.

§ 3. — *La règle politique dans l'obligation*

C'est que nous croyons distinguer aussi dans certaines mesures législatives une « règle » différente ne s'apparentant à aucune de celles précédemment envisagées. Nous l'avons appelée la règle politique de l'obligation, en entendant par cela les dispositions juridiques prises injustement au profit d'une certaine catégorie d'intéressés seulement ; elle apparaît étrangère au but propre de la

(1) Saieilles, *De l'obligation*, n° 1, p. 1.

loi ; son contenu n'est pas la nécessité économique mais bien plutôt la nécessité électorale, le désir de légiférer pour quelques-uns.

La règle politique dans l'obligation, prend un développement accru avec le triomphe démocratique depuis le début du xx^e siècle surtout, et davantage depuis la grande guerre ; édictée en méconnaissance des intérêts saine-ment entendus du pays et de l'Etat, elle se glisse, sournoise, grâce aux manœuvres parlementaires et parvient à corrompre la nature juridico-économique de l'obligation et du Droit. Ce qui ne veut certainement pas dire qu'une loi profitant à un nombre restreint d'individus soit nécessairement injuste ; considérons ainsi les lois accordant des dédommagements aux sinistrés de guerre, aux victimes d'inondations, etc., autant de dispositions équitables dont l'économie générale fera son profit.

Malheureusement la disposition politique ne se contente pas de profiter à une minorité, mais par ce fait même, elle porte souvent et indirectement atteinte aux intérêts légitimes des autres citoyens. C'est cela surtout, qui rend la règle politique profondément nuisible et qui nous oblige à la dénoncer et à la combattre dans ses manifestations de législation positive. Disons par avance que nous la constaterons particulièrement répandue dans les lois sur les dettes agricoles.

§ 4. — *Le rôle de l'Etat*

L'Etat devrait précisément présider à éliminer de la pratique législative la règle politique et cela malgré les avantages électoraux que les gouvernements ne manqueraient pas d'en tirer. L'Etat doit veiller à l'équilibre permanent des intérêts et des forces productives ; il doit

garantir une indispensable sécurité tant juridique qu'économique à l'ensemble de la collectivité et, dans une pareille mesure à tout individu. — en vertu de l'égalité, souvent proclamée, des citoyens devant la loi. Donner le pas à un élément de la production, à une classe sociale, à une catégorie d'individus sur les autres, c'est pratiquer la règle politique, contraire aux intérêts permanents du pays.

**

Telle est la conception que nous nous faisons du devoir de l'Etat.

Nous nous rappelons d'autre part, que l'intervention du législateur dans les rapports entre créanciers et débiteurs était rendue nécessaire pour les raisons exposées déjà (voir la première partie de l'ouvrage). Le législateur, cependant se devait d'envisager, ou d'utiliser certaines directives :

a) en tout premier lieu s'inspirer des principes constitutionnels ;

b) l'exemple des précédentes crises économiques roumaines ensuite, et, d'une manière plus générale, de l'intervention de l'Etat roumain dans l'économie privée ;

c) enfin est-ce que l'exemple étranger en matière de dettes agricoles était-il à suivre ?

Ces questions feront l'objet des sections suivantes (2^e, 3^e et 4^e) ; dans une 5^e section nous présenterons les solutions proposées par la doctrine économique en Roumanie, à la veille même de la législation sur les dettes agricoles.

SECTION II. — LA CONSTITUTION (I)

Considérons d'abord les textes constitutionnels afin de connaître les éléments que le législateur pouvait y puiser.

Le problème de la conformité de la législation sur les dettes au Pacte Fondamental ne sera envisagé que par la suite, lorsque cette législation nous sera connue (voir plus loin, chap. IV) ; nous ne faisons que rappeler ici les articles 8, 17, et 21 de la Constitution roumaine qui nous intéressent spécialement.

§ 1^{er}. — *L'article 8 : égalité devant la loi*

L'article 8 porte dans ses deux premiers alinéas :

« Il n'est admis aucune distinction de naissance ou de classe sociale ».

« Tous les roumains, sans distinction d'origine ethnique, de langue ou de religion sont égaux devant la loi » et « doivent contribuer également aux impôts et aux charges publiques ».

L'article est clairement rédigé et on n'éprouve pas le besoin des explications supplémentaires. Il consacre le principe sacré des démocraties modernes, celui de l'égalité entre citoyens d'un même pays. Il signifie aussi que l'Etat doit avoir la même respectueuse considération pour les droits de chacun d'eux, et ne pas accorder par quelque modalité que se soit, un avantage à l'un aux dépens de l'autre. Le principe doit être appliqué dans toutes les lois, règlements et dispositions positives en vigueur.

(1) On trouve le texte français de la Constitution roumaine dans B. Mirkine-Guetzevitch, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, Paris Delagrave 1930, p. 277.

§ 2. — *L'article 17 : garantie de la propriété individuelle*

L'art. 17, alinéa 1^{er} : « La propriété de toute nature, ainsi que les créances sur l'Etat sont garanties » ; alinéa 3 : « Nul ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité fixée en justice. »

Le rapporteur au Sénat de la Constitution, le professeur C. Dissesco déclarait (1) à l'Assemblée : « Tout le monde est content qu'on a déclaré la propriété garantie. En d'autres termes nous continuons à croire que le droit de propriété n'est pas seulement un droit naturel provenu de la liberté du travail, non plus un droit civil, mais c'est un droit constitutionnel, et déclaré garanti comme tous les droits. »

Quelle est la portée que le Parlement a donné au droit de propriété ?

On avait présenté, d'abord le texte suivant : « La propriété mobilière et immobilière, la propriété intellectuelle, littéraire, artistique, industrielle et, en général la propriété de toute nature est garantie. » On a cependant préféré la formule : « La propriété de toute nature est garantie » car, suivant le rapporteur, le texte ainsi modifié présentait « une rédaction plus sommaire et en même temps plus complète » (2). La propriété était ainsi donc protégée dans un sens très large et dans toutes ses manifestations. Le texte a intentionnellement évité l'énumération pour ne pas limiter sa protection aux institutions déjà existantes, mais la réserver aussi pour les différents gen-

(1) *La Constitution de la Roumanie annotée* (en roumain) par A. Lascarov-Moldovanu et S. D. Ionesco, Bucarest, 1925, page 95.

(2) *Ibid.*, page 95.

res de propriétés que la pratique judiciaire ne manquerait pas de susciter dans l'avenir. Et nous verrons que lorsqu'il s'agira de voir si la loi sur les dettes agricoles est constitutionnelle, on fera état de ce sens large où fut entendue la propriété ; les adversaires de la loi prétendront que le droit de créance (entamé par la réduction obligatoire des dettes privées) constituait lui aussi un droit garanti par le pacte fondamental et que donc on ne saurait y toucher.

Rappelons d'autre part que la Constitution roumaine proclame une fonction sociale étendue de la propriété en prévoyant de nombreux cas d'expropriation (1).

§ 3. — *L'article 21 : autorisation pour l'Etat d'intervenir « dans les conflits économiques ou sociaux »*

Si donc les art. 8 et 17 pouvaient empêcher — au moins en apparence — l'Etat d'intervenir en faveur des débiteurs agricoles, on trouvait dans la Constitution roumaine

(1) Lors des discussions constitutionnelles sur les fondements de la propriété, le Président du Conseil d'alors, J. J. C. Bratiano déclarait à la Chambre : « Peut-on admettre que la propriété ne soit en fonction de la société ? J'admets que la propriété soit de droit divin. Si vous le voulez, j'admets que la propriété est supérieure à tout intérêt de la société, c'est malgré tout une vérité, qu'on ne peut concevoir l'existence de la propriété là où il n'y a pas de société. » Répondant à ceux qui voulaient introduire un droit de propriété trop absolu, quiritaire, le Président du Conseil faisait remarquer que c'est au contraire protéger la propriété que de lui porter certaines atteintes indispensables au moment où la nécessité sociale l'exige, ceci afin de lui éviter des sacrifices plus douloureux dans l'avenir. Il donnait l'exemple de la récente réforme agraire (1921), qu'un texte constitutionnel trop étroit empêchait d'effectuer dès 1914, ce qui nécessita une expropriation beaucoup plus sévère pendant la période trouble des hostilités, à l'instant où elle ne pouvait plus être différée dans un grave danger social (Lascarov-Moldovanu, *op. cit.*, p. 109).

un article — 21 — lequel offrait un argument favorable à l'intervention. Le texte est le suivant :

Art. 21 : « Tous les individus qui concourent à la production bénéficient d'une égale protection. L'Etat peut intervenir dans leurs rapports par les lois pour prévenir les conflits économiques ou sociaux. »

Cet article, sans précédent dans les autres constitutions roumaines, semblait être rédigé dans le but de régler les conflits entre patrons et travailleurs, les conflits ouvriers. C'est du moins le sens que les débats parlementaires lui accordent. Il est cependant certain que malgré la mission en quelque sorte limitée qu'on lui assignait, il était susceptible d'importantes extensions en considération des termes généraux dans lesquels il a été rédigé. Certains membres de l'Assemblée ont remarqué que cette disposition, somme toute, ne faisait qu'appliquer à une matière particulière les principes déjà connus d'égalité et de protection. Cependant, le texte semble bien marquer une certaine sollicitude pour les ouvriers ; il porte en effet dans son alinéa 4 que : « La liberté du travail sera protégée » et alinéa 5 : « La loi réglera les assurances sociales en faveur des ouvriers pour les cas de maladie, d'accident ou autres. » Néanmoins comme la Constitution parle de « conflits économiques et sociaux » on est tenté, selon le texte, à accorder le droit d'intervention étatiste dans une multitude de domaines — de nombreuses catégories de conflits pouvant être estimés de nature « économique et sociale ».



Si donc le législateur intervenant dans la question des dettes agricoles s'est jamais appuyé sur les textes consti-

tutionnels il a sans doute interprété l'art. 17 (garantie de la propriété) *dans un sens restrictif* parce qu'il n'a pas considéré les créances (réduites d'office par la loi) comme étant garanties constitutionnellement, sans quoi il ne les aurait pas atteints ; mais il a estimé sans doute que l'art. 24 — hormis la réglementation des conflits ouvriers — *autorisait* suffisamment à intervenir dans les rapports entre créanciers et débiteurs, considérés en tant qu'individus « concourant à la production ».

SECTION III. — LES PRÉCÉDENTS

Sans doute la crise agricole de 1928-33 connut-elle des précédents en Roumanie. Quelle était la nature des crises (générales ou agricoles) du passé récent et en quoi consistèrent les moyens de redressement employés ?

L'intervention étatiste dans les rapports du droit privé fut également très fréquente pendant la guerre de 1916-18. Pouvait-on en tirer un exemple utile ?

Nous croyons indispensable, afin de nous rendre compte de l'expérience acquise dans la matière, d'envisager sous deux paragraphes successifs : 1° « Les précédentes crises de l'économie roumaine » et 2° « Les interventions de l'Etat roumain pendant la guerre ».

§ 1^{er}. — *Les précédentes crises de l'économie roumaine* (1)

Commençons par l'exposé des événements, nous tirerons la conclusion après les avoir connus :

(1) Voir Victor Slavesco, *Historique de la Banque Nationale de Roumanie* (en roumain), Bucarest 1925, pp. 123 et suiv.

En 1892, malgré l'excellence de la récolte les prix baissent de 50 %, ce qui met en difficulté les maisons d'exportation et de banque. Une d'elles, la banque « Zerlendi » avait, suivant les dires du conseil de la Banque Nationale même « les relations les plus étendues dans le pays et à l'étranger et sa disparition aurait pu avoir les conséquences les plus graves pouvant produire une véritable crise ». Aussi la Banque Nationale prend-elle des dispositions pour faciliter sa liquidation tout en augmentant l'escompte à 6 % et l'avance sur titres à 7 %. Le marché n'eut donc pas à trop souffrir de cette alerte.

Une crise plus grave est enregistrée en 1894 lorsque, à la baisse des prix, s'ajoute la sécheresse compromettant gravement la récolte. La crise agricole s'étend, ce qui est tout naturel, au commerce et à l'industrie ; le portefeuille d'escompte de l'Institut d'Emission diminue à 13 millions 789.498 leis en 1894 contre les 22.608.326 de 1893. Pour réduire les demandes incessantes de crédit dont elle était l'objet, la Banque augmenta l'escompte de 6 % à 7 % et l'avance sur titres de 7 % à 8 %. Cependant comme les récoltes s'annonçaient fécondes, on revint fin 1894 à 6 % et 7 %, pour abaisser le taux à 5 % et 6 % dès la confirmation d'une récolte normale. Ce taux ne changea pas jusqu'en 1898. Ce fut donc une période de prospérité pour le pays que celle de 1895-98.

Mais les dix mois de sécheresse de la saison 1899 firent subir à la Roumanie une très grave crise en détruisant la presque généralité des récoltes. La conséquence fut que, l'exportation manquant, on dut recourir aux demandes d'or ce qui rendait le change roumain défavorable. La situation était encore aggravée à cause de la guerre Sud-Africaine et des tentatives d'expansion coloniale qui pro-

voquèrent une restriction du crédit sur les marchés internationaux. Les banques privées roumaines ne pouvant répondre aux demandes de crédit se tournaient naturellement du côté de la Banque Nationale. Celle-ci doublait presque son taux d'escompte (de 5 % à 9 % en novembre 1899) tandis que l'avance sur titres arrivait à 10 %, sans toutefois pouvoir refuser les disponibilités qu'on lui demandait ; le contraire eût été, du reste, un désastre pour le marché. A la même période le budget (230 millions de leis environ pour les dépenses) enregistrait le grave déficit de 35.000.000 leis en 1899-1900, et de 27.000.000 leis en 1900-1901. Cependant, le portefeuille non encaissé (effets en souffrance) par la Banque, est insignifiant : 130.000 leis en 1899 et 330.000 en 1900 ; ces restes furent néanmoins récupérés les années suivantes.

Le printemps 1907 vit éclater en Roumanie les jacqueries paysannes ; la sécheresse sévit encore pendant 7 mois ce qui diminua davantage les possibilités d'exportation. De plus, la Roumanie subit aussi les répercussions de la crise monétaire déclanchée aux Etats-Unis, et qui provoqua en Europe une sévère tension économique. L'Institut d'Emission put enrayer ces difficultés grâce à certaines réserves de céréales, grâce également à l'augmentation de l'escompte de 5 à 8 %. La détente suivit facilement l'année suivante, sitôt les récoltes améliorées.

C'est en 1912 (1) que commença une lourde série d'épreuves. Le conflit balkanique provoquait la fermeture des Détroits ce qui paralysait l'exportation des céréa-

(1) Slavescu, *op. cit.*, p. 173.

les roumaines. Les débiteurs ne pouvaient plus payer au terme convenu d'autant plus que les banques étrangères procédèrent par crainte de la situation à une brusque suspension de crédits sur le marché roumain. La Banque d'Emission vit augmenter les effets escomptés, de 57 millions (juillet 1911) à 170 millions (octobre 1912). C'est alors que la Banque demande et obtient une diminution du rapport entre le stock métallique et la circulation de 40 % à 33 % sans toutefois user de la faculté qui lui fut donnée ; elle augmenta le taux de l'escompte de 5 % à 6 %, et conserva ce taux même en 1913, les difficultés politiques et financières ne faisant que s'accroître.

On ne peut naturellement plus comparer la période de guerre avec les crises exposées déjà. Disons seulement que pendant la neutralité roumaine (1914-1916) l'émission monétaire augmenta, mais en proportion du stock métallique respectif. Ce n'est que pendant l'état de guerre proprement dit, que la Banque Nationale dut pratiquer la politique d'inflation, ce qui amena la situation suivante fin 1918 (en leis) :

Date	L'émission	La circulation	La dette de l'Etat	% de la circulation
—	—	—	—	—
30 juin 1914.	529.151.300	418.938.320	—	—
30 juin 1916.	1.005.609.057	919.938.922	138.069.984	15,0
31 déc. 1918..	2.613.785.815	2.489.145.311	1.596.101.955	64,1

La Roumanie stabilisa sa monnaie en février 1929 ; nous avons vu par ailleurs les conséquences de cette stabilisation,

**

Après l'exposé des crises ci-dessus envisagées, on aperçoit clairement la structure très simple de l'économie roumaine, pays agricole soumis au rythme de la production et de l'exportation des récoltes et comportant ainsi une amplitude considérable des mouvements saisonniers d'entrée et de sortie des capitaux. En automne, l'achat et l'exportation de la récolte provoquent une offre de devises et une demande de leis proportionnée à l'importance de l'exportation. Le même phénomène se reproduit au printemps si la récolte de maïs est suffisante pour provoquer un accroissement d'exportation (1). En hiver au contraire quand les ports sont gelés et les communications difficiles, les importations l'emportent sur les exportations entraînant une offre de leis et une demande de devises. Ces mouvements de grande amplitude sont donc absolument normaux.

La Roumanie payait ainsi — et surtout à cette époque — avec ses céréales, tout ce qu'elle achetait à l'étranger. Aussi dès que la récolte était compromise ou diminuée (abondance de pluies, sécheresse) on éprouvait les plus grandes difficultés à équilibrer la balance commerciale, et on assistait aux phénomènes habituels de crise : restriction des crédits sur le marché, hausse du taux de l'escompte, sorties d'or. Ces difficultés, ayant plutôt une

(1) Constatation faite aussi pour l'économie roumaine moderne par M. Roger Auboin, conseiller technique de la Banque Nationale dans son *Compte rendu de l'application du programme de stabilisation au cours des trois premières années* (7 février 1929-7 février 1932), dans le *Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale*, de février 1932.

cause météorologique, ne duraient généralement pas plus qu'une saison agricole ; sitôt que des récoltes favorables étaient en vue, la situation générale du pays se redressait d'elle-même, et sans devoir nullement être « dirigée ».

C'est en cela, précisément que les crises ci-dessus exposées diffèrent de la présente dépression agricole (1928-33). La situation générale de la Roumanie ne peut plus, maintenant, se redresser d'elle-même — étant donné la persistance des bas prix des céréales et l'interdépendance internationale moderne. L'Etat se voyait obligé d'intervenir directement dans les rapports de droit privé. Envisageons donc ses précédentes interventions.

§ 2. — *Intervention de l'Etat roumain dans les rapports de droit privé pendant la guerre* (1)

Cette expérience fut surtout faite pendant la période de la grande guerre (1914-1918) ; la première loi « autorisant à prendre des mesures exceptionnelles » date du 23 décembre 1914 malgré que la Roumanie ne prit les armes qu'en 1916. Ces mesures étaient toutefois indispensables, étant donné que la France, l'Allemagne, l'Angleterre et les autres Etats belligérants avaient déjà édicté le moratoire — et que donc les commerçants roumains ne pouvaient encaisser leurs créances sur l'étranger, tandis qu'ils étaient obligés à leur tour d'honorer leurs traites, ce qui provoquait sans aucune compensation la diminution du stock métallique-or du pays. Aussi l'art. 1^{er} de la loi mentionnée porte :

« On accorde un moratoire de paiement de quatre

(1) Voir, pour détails, *La collection de lois, règlements etc., prises en vue de l'Etat de guerre*, Jassy 1918 (en roumain).

mois à partir de la date des échéances, aux sociétés commerciales ou civiles, aux banques, aux commerçants de même qu'à toute autre personne pour l'accomplissement de leurs engagements monétaires provenant d'affaires commerciales ou civiles qui ont été contractées avec l'étranger directement ou par des représentants ou préposés résidant dans le pays avant la déposition de la présente loi, et payables en Roumanie ou à l'étranger. » Les intérêts dus seront ceux convenus ou à défaut 1 % au-dessus de l'escompte de la Banque Nationale. Pendant ce moratoire, on ne pourra faire aucun protêt, ni intenter aucune action, ni prononcer aucune faillite.

Dès que la Roumanie entra en guerre, le *Moniteur Officiel*, n° 223 du 25 décembre 1916, ajouta des dispositions spéciales profitant aux militaires sous les drapeaux. Ainsi suspension au profit de tout militaire en armes des termes de protêt fixés par le Code de commerce, ainsi que suspension des effets de commerce portant la signature d'un militaire en tant que tireur bénéficiaire, garant, etc. De même on ne pourra intenter aucune action, ni procédure « contre les militaires ou toute personne remplissant dans l'armée un service obligatoire » tant que durera « la mobilisation ou l'état de guerre ». On excepte les mesures conservatoires en suspendant néanmoins le jugement de leur validité. Toute condamnation ou exécution obtenue à l'encontre d'une personne visée par la loi pourra être annulée par une demande de la partie intéressée adressée à la justice. On suspend également les termes de toutes prescriptions ou péremptions, pour la prise des inscriptions hypothécaires, des transcriptions, des termes pour attaquer les jugements et décisions judiciaires. Ce moratoire

de quatre mois, continue à être prolongé, toujours par tranches de quatre mois, jusqu'après la cessation de l'état de guerre.

En ce qui concerne la situation des banques, le décret du 18 août 1916 limitait les retraits de toutes catégories de dépôts et comptes courants existant dans les caisses d'économie ou aux institutions de crédit (1).

Les événements militaires étant défavorables à la Roumanie, celle-ci fut contrainte d'abandonner successivement l'Olténie, la Doubroudja et la Valachie. La loi du 21 décembre 1916 accordait en conséquence un moratoire général aux sociétés commerciales et civiles, aux banques et commerçants, ainsi qu'à toutes autres personnes domiciliées dans les départements envahis de l'Olténie, de la

(1) Le *Moniteur Officiel*, n° 113, du 20 août 1916 donne les détails suivants :

a) Ne seront remboursés intégralement que les dépôts ne dépassant pas 250 leis ; pour les autres sommes on décide un pourcentage par mois. Les mobilisés peuvent néanmoins retirer le double des sommes auxquelles ont droit les civils.

b) On peut cependant retirer en entier les sommes destinées au paiement des salaires, traitements des fonctionnaires appartenant aux entreprises commerciales, industrielles ou agricoles de même que les sommes nécessaires au paiement de loyers et fermages ; les pensions aux victimes des accidents de travail ; les demandes des entreprises travaillant pour la défense nationale ; les retraites effectuées en vue du paiement de l'impôt à l'Etat, au département ou à la commune ; les sommes strictement nécessaires pour la continuation d'une entreprise commerciale ou de la campagne agricole ; les sommes nécessaires pour les aliments ou l'entretien de la famille. En cas de différend entre le déposant et la banque, c'est le Président du Tribunal qui prendra les mesures requises par ordonnance — et d'urgence en Chambre du conseil — sans opposition et sans appel. Les dispositions comprises dans ce décret resteront en vigueur jusqu'à la conclusion de la paix.

Valachie et de la Doubroudja, et cette fois-ci non seulement pour les dettes contractées à l'étranger (cas prévu dans la loi citée du 23 décembre 1914) mais également pour celles « contractées à l'intérieur du pays provenant d'affaires commerciales ou civiles de créances hypothécaires ou de toute autre nature ». Sont comprises aussi les dettes envers l'Etat, le département ou la commune dérivant des impôts ou de tout autre titre. Toutes les catégories de sommes énumérées, bénéficient d'un ajournement de paiement jusqu'à un mois après que l'armée ait démobilisé. Le second alinéa du premier paragraphe dispose — et ici on remarque encore le soin particulier qu'on porte au paysan : « en ce qui concerne les dettes des paysans, qu'elles soient par traite ou hypothèque, l'ajournement du paiement se prolonge jusqu'à six mois après la démobilisation. » Il est intéressant de remarquer que ces dispositions s'appliquent aussi au cas où le paiement devrait avoir lieu dans un des départements visés, même si le débiteur n'y a pas son domicile. Toutes les poursuites et ventes forcées de biens meubles et immeubles effectuées dans les territoires occupés par l'ennemi sont nulles de plein droit, la nullité étant d'ordre publique. Enfin l'article final suspend toutes les lois et règlements contraires à ces dispositions.

Une disposition très intéressante constitue l'article 8 de la loi du 21 décembre 1916 (publiée au *Moniteur Officiel*, n° 221 du 23 décembre 1916). La loi s'occupe de la suspension de l'application du code de commerce en ce qui concerne les formes de protêts et de billets à ordre ; prolonge l'échéance de tous les effets de commerce jusqu'à un mois après la démobilisation ; elle s'occupe aussi du changement de siège des sociétés civiles et commer-

ciales, etc... L'article 8 consacre la théorie de l'imprévision en ces termes : « dans les obligations de toute sorte contractées avant le 15 août 1916 et dans lesquelles on a stipulé le paiement en or effectif, le débiteur pourra néanmoins se libérer valablement en acquittant la somme en billets de la Banque Nationale ou en toute autre monnaie roumaine au cours légal. » Cette disposition s'appliquait-elle à toutes les obligations ou en matière commerciale seulement ? La Cour de Cassation par une importante décision (une des rares qui ait accepté la notion de l'imprévision) se décida pour la première solution (voir décision du 29 décembre 1920 dans *Pandectes Roumaines*, 1922, 1^{re} Partie, page 1 avec note de C. C. Arion).

Cependant, malgré la fin des hostilités, les difficultés financières et économiques n'étaient pas sur le point de s'éteindre. La monnaie nationale, le leu se dépréciait d'une manière inquiétante rendant extrêmement onéreux tout paiement exécuté par un roumain en devises étrangères. Les débiteurs roumains en difficulté exposaient dans un mémoire adressé aux créanciers étrangers leur point de vue (1) : « Nous ne demandons à nos créanciers aucun arrangement transactionnel, nous voulons payer notre dette intégralement, mais nous demandons qu'on nous accorde un terme suffisamment long pour nous permettre d'amortir, sans nous ruiner, une dette qui est maintenant dix fois plus forte que dans le moment où nous l'avons contractée. » En conséquence des conventions furent conclues avec la France, l'Angleterre, l'Italie, etc., tandis que deux lois roumaines du 14 mai 1923 et 3 juin 1923 accordaient un moratoire jusqu'au 1^{er} jan-

(1) Petru Ionesco, *Du Moratoire* (en roumain), Bucarest 1925, p. 36.

vier 1922 aux débiteurs roumains pour les dettes contractées à l'étranger.

§ 3. — *Conclusion*

L'Etat eut ainsi pendant la guerre et dans la période trouble qui la suivit, de nombreuses et nécessaires occasions d'intervenir. Qu'il s'agisse du prix maximum fixé pour les denrées alimentaires de première nécessité ou de la réglementation des rapports entre propriétaires d'immeubles et locataires (v. les nombreuses lois sur les loyers) sa préoccupation constante apparaissait toujours comme être celle de rétablir l'équivalence économique dans les prestations. Essayant de refréner la spéculation et d'accorder les prix avec le pouvoir d'achat variable de la monnaie, nous croyons qu'il remplissait un rôle indispensable. La vie économique ne pouvait être laissée au hasard des brusques changements de situation militaire ou politique ; les mesures moratoires qui, d'après M. Planiol : « ont sacrifié les principes les plus solides et les plus élémentaires du droit civil (1) » s'imposaient et, à notre sens, se justifiaient pleinement.

L'Etat roumain connaissait donc ces interventions. Cependant, pendant la guerre, la suspension des règles du droit commun avaient lieu, généralement, pour la période de la mobilisation que l'on pouvait délimiter avec précision. Le cas de la législation sur les dettes agricoles est différent : la première loi (avril 1932) échelonnait le paiement des dettes pendant trente ans, celle d'avril 1933 suspend l'application du droit commun

(1) *Droit Civil*, tome I, éd. 1922, Guerre de 1914.

N. C., *Pol. roum.*

pour cinq et dix ans. C'est donc un état exceptionnel appelé à durer beaucoup plus, probablement aussi longtemps que la crise agricole ou bien un état estimé tel, car le début et la fin de la dépression sont toujours *sujets à discussion*.

A un autre point de vue, on constate que les moratoires de guerre ne s'embarrassaient pas de trop nombreuses exceptions rendant leur application lourde et difficile.

Constatons ainsi, en conclusion, que l'Etat roumain se trouvait à l'instant où il procédait à l'allègement des dettes :

1° devant une crise agricole sans précédent et à laquelle les moyens employés pour combattre les anciennes crises se sont révélés insuffisants ;

2° devant une obligation d'intervenir dans les rapports de droit privé de beaucoup plus nuancée et complexe eu égard aux mesures exceptionnelles de la guerre.

Le gouvernement ne trouvait dans les précédents roumains proprement dits aucune expérience qui puisse s'approcher de celle qu'il voulait tenter. Allait-il, dans ce cas, s'inspirer des législations étrangères ?

SECTION IV. — L'EXEMPLE ÉTRANGER

EN MATIÈRE DE DETTES AGRICOLES

L'expérience des pays étrangers (1) ne pouvait fournir à la Roumanie qu'un enseignement limité. Et ceci pour deux raisons :

(1) Voir pour le détail de certains pays : Canada, Etats-Unis, France, Angleterre, Europe Centrale et Balkans, *L'aspect agricole de la crise mondiale de surproduction de 1929-31*, par Pierre Rivière, thèse, Paris 1932, ainsi que la *Revue internationale d'agriculture de Rome*, la collection des dernières années.

a) C'est que, en premier lieu l'exemple d'un allègement ou d'une réduction proprement dite de la dette agricole n'était pas fréquent à l'époque où on légiférait chez nous. Les Etats atteints par la crise s'efforçaient plutôt à stimuler directement leur production agraire, à faciliter le crédit ou bien à élever les prix de vente des céréales.

b) D'autre part le caractère des mesures prises ailleurs, dépendait de la situation particulière à chaque pays et il était malaisé de trouver une analogie complète avec la nôtre. Nous avons recueilli du reste, parmi les auteurs de la loi, le témoignage qu'on ne suivit, en réalité, aucun exemple étranger.

Les lois roumaines sur les dettes furent d'ailleurs sujettes à de nombreuses modifications aussi hâtives qu'imprévues ; la multitude des amendements parvenait à changer dans un temps très court et au hasard des incidents parlementaires le projet initial. Il ne pouvait donc être question d'un plan d'ensemble rigoureusement observé.

*
* *

Nous exposerons — très brièvement d'ailleurs — les mesures favorables aux débiteurs prises dans certains pays à l'époque des lois d'assainissement roumaines, pour signaler plutôt la politique que d'autres Etats crurent — à notre connaissance — suivre dans la matière, que pour établir un rapprochement effectif avec notre législation.

§ 1^{er}. — *L'agriculture allemande*

L'agriculture allemande eut à souffrir, dès l'après-guerre des dettes accumulées sur les entreprises rurales ;

elle fut libérée par l'inflation, sans cependant que, l'endettement reprenant aussitôt après, les charges ne se chiffrent en 1928 à 13 milliards de marks. Le Rapport général du Comité consultatif du plan Young disait : « La crise a sérieusement atteint l'agriculture allemande qui occupait en 1925 30 % de la population active de l'Allemagne. Ces agriculteurs ont contracté des dettes à taux d'intérêt élevé en période de hausse de prix. »

La région la plus éprouvée est celle de la Prusse Orientale, pays de petite noblesse (junkers) qui avaient toute la sympathie du Président Hindenburg. Aussi édicta-t-on la loi « concernant l'assistance économique pour la Prusse Orientale du 18 mai 1929 » (*Annuaire International de Législation agricole pour 1929*, Rome, p. 333). Elle comprend quatre parties : la première, intitulée « Diminution des charges » prescrit dans son paragraphe 2 que « les intérêts des dettes foncières pour les terres sises en Prusse Orientale et arrivant à échéance légale dans les années 1929 à 1931 seront remis. En compensation, des sommes correspondantes seront payées au fonds d'amortissements à la Banque du Reich, après décision spéciale du ministre des Finances du Reich ». C'est donc la collectivité qui assure la charge de l'assainissement. Les paragraphes 3, 4, 5, 6, allouent certaines sommes pour alléger les charges communales de l'agriculture, les frais de transport, les droits de navigation sur le canal maritime de Königsberg et assurer le maintien en activité des chemins de fer locaux. Nous trouvons d'autres dispositions intéressantes à la troisième partie concernant les « Secours de crédit » : il y est dit au paragraphe 10 : « pour compenser les pertes résultant de la concession des nouveaux crédits faits par la Landschaft de Prusse Orientale et par d'autres établis-

sements de crédit concédant des crédits réels, ainsi que par la « Banque de la Province de la Prusse Orientale », on pourra employer jusqu'à 5 millions de reichsmarks de supplément » ; paragraphe 11 : « Pour de nouveaux crédits de mutation de dettes (Umschuldungskredite : institution de crédits spéciaux accordés à des groupements autorisés qui se substituent totalement ou partiellement aux créanciers d'agriculteurs gênés et accordent à ces derniers des facilités de paiement), jusqu'à concurrence de 5 millions de reichsmarks, on pourra employer annuellement en vue d'alléger les annuités d'intérêt et d'amortissement jusqu'à 1,5 millions de reichsmarks. Le ministre des finances est autorisé à donner garantie jusqu'à 50 millions de marks-or, à l'acceptation par des tiers de nouveaux prêts pour mutation de dettes (Umchuldungen) en Prusse Orientale et de concéder à la Banque de la Province de la Prusse Orientale des avances pour la réalisation de la mutation des dettes. » Paragraphe 12 : « Pour les crédits concédés par les créanciers aux débiteurs agricoles bénéficiaires d'une mutation de dettes avec facilités de paiement, d'intérêts et de remboursement, le ministre des Finances est autorisé à donner garantie jusqu'à 12 millions de reichsmarks. »

Ainsi donc, on essaie la conversion des dettes agricoles à court terme en dettes à long terme, avec la garantie de l'Etat. Tout au début, du reste, l'Etat ne faisait que garantir le paiement découlant d'une convention amiable entre créancier et débiteur (la créance pouvant être réduite de 50 %). Ce n'est que plus tard que l'Etat se décida à employer une somme de 850 millions de marks (constituant le produit de certains impôts industriels) à l'aide des agriculteurs. Mais la loi prévoyait comme condition essen-

tielle de l'assainissement la *viabilité* de l'entreprise agricole, sans quoi elle risquait de profiter sans distinction aux imprudents, aux prodigues ou aux cultivateurs incapables.

La procédure employée pour l'assainissement connaît une graduation des plus raisonnables : le débiteur et le créancier tâcheront, en tout premier lieu, de s'entendre amiablement. Si l'accord n'a pu être conclu, on établit un plan de réduction de la dette, les créanciers ayant été consultés et avec l'approbation de l'instance judiciaire. La réduction elle-même connaît une échelle : on tâchera d'abord de différer le payement d'une partie de la créance ; si la mesure est insuffisante pour sauvegarder l'entreprise on procédera à la réduction des intérêts. Et enfin au cas où l'exploitation ne peut efficacement continuer ni de cette manière, on pourra procéder à des réductions du capital si seulement l'exécution forcée ne réussit pas à dédommager entièrement le créancier. Les hypothèques et autres droits réels sont respectés : si elles sont de premier rang on ne peut procéder à la réduction du capital qu'avec le propre consentement du créancier.

Il semble que la loi eut l'effet de détruire le crédit de ceux qui en profitaient, les banques ne risquant plus à leur faire des avances en argent. Par contre, était-elle tout particulièrement utile aux grands agriculteurs pour qui des mesures de faveur paraissaient avoir été édictées — et ceci au détriment des petits cultivateurs.

§ 2. — *L'expérience des Etats-Unis*

L'Amérique nous offre une vaste expérience dans notre matière : la crise agricole est, en effet au premier plan de l'actualité économique et politique des Etats-Unis (juin

1933). Le marasme des campagnes date, à la vérité, dès 1928-29 ; mais il était dissimulé par l'excès des profits antérieurs (dus à la compression des prix de revient plutôt qu'à la hausse des prix de vente), ainsi que par la stimulation artificielle qu'apportaient les ouvertures de crédit à la consommation.

Quoi qu'il en soit, surproduction de céréales et baisse des prix agricoles se manifestent de manière inquiétante. La détresse des « farmers » est ressentie par l'ensemble de la nation dont la capacité d'achat diminue. Le Président Roosevelt s'écrie : « Cinquante ou soixante millions d'individus pris par les affaires ou l'industrie dans nos grandes ou petites communautés sont enfin arrivés à comprendre le simple fait suivant : à savoir que leur vie et leur avenir à eux aussi dépendent en grande partie de la prospérité de l'agriculture. Ils réalisent de plus en plus qu'il n'y a pas de débouchés pour leurs produits à moins que l'on ne donne à 50 millions (1) de leurs concitoyens le pouvoir de les acheter » (2). Et de constater que l'origine de cette situation provient d'un « manque d'équité » envers l'agriculture dépourvue « d'égalité de traitement dans notre système économique ». Aussi le nécessaire qu'achètent les fermiers américains coûte 9 % plus cher qu'avant 1914. Par contre, la vente de leurs produits leur rapporte 43 % de moins qu'alors. Leurs revenus diminuent constamment et même depuis 1930 : onze milliards à cette date, ils ne se chiffrent qu'à 5,2 milliards au début de 1933. En 1920 la classe agri-

(1) Les fermiers américains représentent 22 % de la population (6 1/2 millions de familles).

(2) Voir Franklin D. Roosevelt, *Regards en avant*, Paris, Denoël et Steele 1933, p. 148,

cole recevait 15 % du revenu national, en 1925 11 %, en 1928 9 %, et de nos jours (été 1933) environ 7 % (1). La baisse catastrophique des prix élève leurs dettes hypothécaires à 11 millions de dollars.

Tels sont les faits. Les américains ont la réputation d'hommes d'affaires avertis, aux solutions audacieuses et rapides. Quels remèdes trouveront-ils à la dépression agricole ? Envisageons-les (autant que possible en ordre chronologique) en commençant vers l'année 1928, date où l'on rencontre les premières mesures. Mais disons par avance que la politique de résistance à la crise a essuyé un échec, — à moins que les solutions du Président Roosevelt actuellement (oct. 1933) à l'épreuve, ne se révèlent plus efficaces.

1) Dès 1927-28 le gouvernement des Etats-Unis songea à combattre la baisse des prix agricoles. Il institua dans ce but une « Compagnie de stabilisation » avec la mission de raréfier la marchandise sur le marché en achetant le blé aux producteurs et en opérant à terme — si besoin en est. Soixante-neuf millions de boisseaux de blé furent achetés ainsi et stockés dans les magasins et élévateurs. La Compagnie éprouva cependant des pertes cruelles car elle s'était engagée à ne pas liquider ses stocks avant que la récolte de 1930 ne soit écoulée ; or entre temps les prix baissèrent et le blé acheté à 1,18 dollar le boisseau ne put être vendu qu'à moitié prix. De plus, les frais furent encore augmentés par le magasinage, les assurances, les taux d'intérêt de l'argent immobilisé. Les reports de blé non vendu s'élèvent sans cesse : 23 millions de quintaux en juillet 1928, 49 millions en juillet

(1) Voir. Franklin D. Roosevelt, *op. cit.*, p. 147.

1929 ; au 1^{er} juillet 1930, la « Compagnie de stabilisation » accuse le stock remarquable de 57 millions de quintaux de blé.

La situation était intenable ; le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture montra que l'on avait dépensé à ces opérations le double de la part destinée aux agriculteurs et qu'il était dès lors impossible d'affecter des nouvelles sommes au maintien des prix (1).

2) On espérait mieux du « Federal Farm Board », organisme constitué le 15 juin 1929, et réunissant deux attributions : *a*) centraliser et diffuser les renseignements concernant l'agriculture et *b*) utiliser les crédits mis à sa disposition pour aider les fermiers à s'organiser coopérativement ainsi qu'à régulariser les prix.

Cet organisme essuya également un retentissant échec, dû au manque d'entente sur la politique à suivre. De plus, par son action intempestive, le « Farm Board » a stimulé la production du blé tout en étant incapable d'en maintenir le prix. L'effet fut tout contraire au but envisagé.

3) En même temps faisait-on presque instinctivement entrer en jeu le protectionnisme douanier (2). Le Président Hoover déclara que « certaines forces qui agissent au détriment de l'agriculture peuvent être grandement atténuées par un rajustement du tarif douanier ». En conséquence le taux moyen des droits qui frappent les denrées agricoles augmente du 38,10 % à 48,92 %. C'est l'Europe qui est particulièrement visée par ce tarif, mais

(1) Voir Rivière, *op. cit.*, pp. 56 et suiv.

(2) *Revue Internationale d'Agriculture*, Rome, numéro d'août 1930, pp. 296 et suiv.

en absence d'une politique « d'union » elle ne peut procéder aux représailles malgré qu'important 42 % des exportations américaines.

4) D'autres mesures sont également proposées (1) ; ainsi le bill Norbel-Nelson tente en vain de faire admettre l'ouverture de nouveaux crédits à l'Europe pour les achats de céréales. Un autre bill, rejeté du reste, de McNary et Hangen préconisait l'achat par un organisme doté de 250 millions de dollars des stocks disponibles. On rejette également le bill Fess proposant d'ouvrir des crédits aux fermiers à concurrence de 100 millions de dollars.

5) Restait encore, comme moyen véritablement héroïque, la réduction des emblavures afin de diminuer la production même ; on invitait de plus les fermiers à remplacer le blé par la culture du lin ou des prairies d'élevage. Mais les protestations des agriculteurs ne se firent pas attendre : ils reconnaissaient que la mesure était bonne en principe mais à effet pratique assez éloigné, tandis que leur détresse exigeait une aide immédiate. Du reste, le changement de culture n'est pas possible pour certains terrains et ni pour certaines entreprises spécialisées dans le blé. Quelle garantie aura-t-on, de plus, que la réduction des emblavures sera générale ? Par contre les fermiers accusent le tarif douanier lequel, protectionniste à l'excès, empêchant l'Europe de vendre ses produits industriels en Amérique, lui enlève du même coup le moyen d'acheter les céréales des Etats-Unis.

Finalement la campagne pour la réduction des emblavures se révéla, elle aussi, inefficace.

(1) *Revue Internationale d'Agriculture*, Rome, numéro de janvier 1929.

6) Le nouveau Président des Etats-Unis, M. Franklin Roosevelt (élu par les « producteurs des matières premières ») considère le problème rural au tout premier plan. Ses modalités pour combattre la crise agricole sont de deux sortes : A) d'ordre technique-administratif et B) d'ordre monétaire.

A) Pour ce qui est des premières il propose les « mesures permanentes » suivantes (1) :

1) une réorganisation du Ministère de l'Agriculture afin d'élaborer un plan agricole général ; 2) mettre en œuvre une politique bien définie pour l'utilisation appropriée de la terre, et 3) réduire les taxes foncières et en répartir plus équitablement le poids.

En ce qui concerne « les problèmes immédiats de la misère », nécessitant des remèdes à action rapide, il préconise :

a) une meilleure politique financière en matière d'hypothèques agricoles, afin d'alléger le fardeau des intérêts excessifs et écarter la dure menace de la forclusion ;

b) étendre les crédits fédéraux et donner « toute l'assistance raisonnable là où les prêts sont sains ;

c) pratiquer des taux d'intérêt plus bas et un échelonnement des principaux versements qui auront pour résultat de laisser leurs fermes à des millions de propriétaires ;

d) réduire également la différence entre les prix des marchandises que le fermier vend et achète. « Un moyen de corriger cette différence » constate le Président, « serait de rétablir le commerce international par le rajustement des tarifs ».

(1) Franklin D. Roosevelt, *op. cit.*, pp. 150 et suiv.

Ce plan devra trouver son financement en lui-même : « sans se servir d'aucun mécanisme qui amènerait nos clients européens à nous accuser de dumping et à user de représailles. Le plan doit opérer sur une base coopérative et avoir pour effet de fortifier le mouvement coopératif. Il devra, de plus, être accepté volontairement afin que les bénéfices aillent à ceux qui y participent » (1).

Ajoutons que le Président Roosevelt présenta (mai 1933) un projet de loi prévoyant une perception de taxes sur les industries transformant les matières premières agricoles : moulins, industries du coton, fabriques de tabacs et abattoirs ; ces taxes seront versées à un fonds spécial constitué au profit des agriculteurs et administré par l'Etat.

Enfin les agriculteurs ont la faculté de demander le concordat pour leurs dettes à condition de réduire les surfaces ensemencées de 20 % sur la moyenne de la production dans les dernières années. Cette loi aurait une durée d'une année seulement et ne pourrait être prolongée que par le Président des Etats-Unis.

B) Mais des mesures d'ordre monétaire ont également été prises. M. Roosevelt a reçu l'autorisation de procéder à une dévaluation de 50 % du dollar. Il est certain que des considérations de politique économique internationale — et notamment la concurrence anglaise — ont été pour une part importante dans ce mouvement d'inflation. Cependant des raisons de politique intérieure n'y étaient pas étrangères : on espérait que les dettes de toute sorte et surtout les dettes agricoles seraient plus facile-

(1) Franklin D. Roosevelt, *op. cit.*, p. 154.

ment acquittées à la faveur de l'augmentation des prix. Cet espoir ne se réalisa pas pleinement : les prix commencèrent bien par monter au début de l'expérience, mais pour s'arrêter et même redescendre ensuite. De sorte que le Président Roosevelt pratiquerait volontiers à l'heure actuelle (oct. 1933) une politique de révalorisation du dollar n'étaient certaines résistances de l'opinion américaine.

Ce qu'il faut surtout remarquer, selon nous, c'est que la politique d'inflation, n'a, aux Etats-Unis que la valeur d'une expérience car — tout comme l'Angleterre du reste — les Etats-Unis peuvent l'arrêter au moment voulu en raison des puissants stocks d'or qu'ils possèdent.

*
* *

La Roumanie pourrait-elle tirer un enseignement de l'exemple américain ? Nous ne le croyons pas.

Remarquons d'abord que le problème agricole aux Etats-Unis est un problème se rattachant presque uniquement au prix de vente ; en Amérique la question de la technique agricole (autrement dit celle d'un bas prix de revient) est résolue. Pour la Roumanie le problème est certainement aussi un problème de prix de vente, mais c'est surtout, et en tout premier lieu, un problème de technique agricole proprement dite, de prix de revient à bon marché. La politique roumaine doit s'attacher à réaliser un rendement agricole supérieur, et elle a du reste devant elle une large marge à couvrir à peu de frais ; que le rendement agricole monte de $\frac{3}{4}$ ou de moitié même, et la rentabilité de l'entreprise terrienne roumaine augmentera d'autant. Pas d'analogie donc avec les Etats-

Unis où les prix de revient minimum ainsi qu'un rendement très supérieur ont déjà été réalisés.

Quant à la solution monétaire, pas d'analogie non plus, car le stock-or américain, avons-nous dit, dépassant de beaucoup la couverture légale donne pleine sécurité à une expérience inflationniste même assez avancée. Il ne peut être de même pour la Roumanie où le stock-or dépasse à peine de 1 % la couverture légale, en sorte que toute politique inflationniste, si atténuée soit-elle, pourrait être fatale à l'étalon monétaire. Nous retrouvons du reste ce problème plus loin (voir Section suivante, § 4).

Concluons donc, pour l'instant, que la Roumanie ne saurait suivre l'Amérique dans aucune des vastes expériences entreprises pour combattre l'endettement agricole.

§ 3. — *Au Canada*

Au Canada, on institua en 1924 le « Pool », coopérative de vente qui arrivait à grouper en 1930 55 % des producteurs de l'Ouest canadien, lesquels fournissaient environ 52 % de la récolte. Le Pool possédant de nombreux silos et élévateurs (ainsi 50 % des silos terminaux de Port-Arthur et de Vancouver), pratiquait une politique de restriction des offres qui lui réussissait assez bien pendant les années où une récolte abondante au Canada coïncidait avec des récoltes déficitaires dans les autres pays. Mais sitôt que des récoltes abondantes générales provoquent un engorgement, les reports de vieux blé augmentent (21 millions de quintaux en 1928, 29 millions en 1929 et 31 en 1930) et le mettent en grande difficulté ; la discipline, dans ces conditions étant de plus en plus malaisée à maintenir, le Pool essuye la concurrence de ses mem-

bres mêmes, vendant au commerce libre. L'expérience ne réussit donc pas.

En ce qui concerne les dettes proprement dites, nous trouvons au Canada (pour la province de Saskatchewan) une loi du 2 janvier 1929 « portant des facilités au payement des dettes agricoles ». La loi commence par créer un « Bureau pour l'ajustement des dettes ». Un résident (1) ou son créancier fait une sollicitation écrite ; le commissaire confère avec le résident essayant d'obtenir un arrangement amiable. Tout résident peut ainsi, par un accord de 5 ans transférer au commissaire sa récolte et son exploitation ; cet accord est obligatoire pour le créancier et débiteur et personne ne pourrait introduire une action en justice menant à la saisie sans l'assentiment du commissaire. Pendant l'accord, le débiteur ne peut disposer de son exploitation et aucune de ses dettes ne prendra rang sans le consentement écrit du commissaire. Le commissaire appliquera les produits de la vente pour payer en ordre : toute dépense d'exploitation contractée par lui, les impôts, les dépenses d'entretien du débiteur, les réclamations des créanciers. Le restant est remis au débiteur. Somme toute, on a organisé une « faillite agricole » où le commissaire remplit le rôle de syndic.

§ 4. — *En Yougoslavie*

On retrouve en *Yougoslavie* les mêmes étapes de la politique en faveur des agriculteurs : tentative d'abord

(1) La loi définit « le résident », toute personne qui réside actuellement dans la province et qui y est personnellement engagée « bona fide » dans des travaux d'agriculture. Est « débiteur » le résident dont les récoltes ou les biens ont été transférés au commissaire chargé pour l'ajustement des dettes.

d'acheter les produits agraires à des prix avantageux pour le producteur, par une Institution centrale qui les revendra ensuite. C'est, ici, le rôle de la « Société privilégiée pour l'exportation des produits agricoles ». Le gouvernement avait pris sur lui le risque que comportait l'opération. La Société réussit à vendre son stock en 1930 à des prix assez favorables. Cependant, dès avril 1932, la Chambre discute un projet de suspension des exécutions forcées pour six mois, en attendant une loi d'assainissement ; en octobre de la même année elle vote une loi prolongeant pour une période indéterminée le moratoire des dettes agricoles. En décembre 1932 le gouvernement présente un projet de loi destiné à être appliqué pendant une année seulement, en attendant l'étude approfondie du problème. Le projet fixe un intérêt maximum de 8 % et l'amortissement de 2 % ; les paysans ayant des dettes plus grandes que leurs propriétés peuvent demander la réduction de leurs dettes à 70 % ; on fixera par décret les intérêts que payeront les banques pour les dépôts particuliers. Les banques financièrement gênées sans être fautives, peuvent demander une réglementation des paiements sous le contrôle du gouvernement qui les fait surveiller par un commissaire : pendant ce, elles ne pourront accorder des dividendes, le bénéfice net devant être reporté au bilan de l'an prochain. On fixe des amendes et des peines d'emprisonnement pour les contrevenants.

§ 5. — *En Bulgarie*

En Bulgarie, c'est la « Direction pour l'achat des céréales panifiables et fourragères pour le besoin de l'administration publique et les besoins de l'exportation » (loi du 30 décembre 1930) qui fait les acquisitions jus-

qu'à la nouvelle récolte en payant 50 % comptant aux agriculteurs ; le reste en bons spéciaux pouvant être remboursés sauf faculté de prorogation pour quatre mois. Un « Institut pour l'exportation des produits agricoles » fut également créé le 18 février 1931.

Malgré les facilités accordées, le gouvernement dût intervenir plus directement pour régler la question des dettes agricoles. Il le fit par la loi d'avril 1932. Son objet est : « d'alléger les dettes contractées par les agriculteurs-propriétaires dont l'occupation principale jusqu'au 1^{er} janvier 1931 a été l'agriculture et ses branches, qui possèdent 300 « decares » de terre cultivables d'une valeur de 500.000 leva, et dont les dettes ont été contractées jusqu'au 1^{er} janvier 1931. »

Les mesures prévues consistent en 1) une suspension jusqu'au 1^{er} mars 1933 des exécutions mobilières et immobilières des cultivateurs-propriétaires et de leurs garants ; 2) suspension des exécutions concernant la confirmation des ventes effectuées ; 3) chaque cultivateur et ses créanciers ont le droit de recourir au concordat préventif, à la condition :

a) Que le total des dettes du cultivateur représentent 70 % de créances fixées par devant le tribunal ;

b) Que l'intérêt ne dépasse par 6 % ;

c) Que le paiement soit annuel : pour les dettes jusqu'à 50.000 leva en cinq ans et celles au-dessus de 50.000 leva en 10 ans (les privilèges des créances restent en vigueur).

Le concordat peut-être demandé dans les six mois de l'entrée en vigueur de la loi. La Banque de l'Agriculture prend à son compte les 30 % dont on diminue les créances. Elle s'engage à les payer dans un délai variant de

10 à 15 ans. Les actes seront déposés à la justice de paix qui établit les conditions du concordat : l'appel définitif aura lieu devant le tribunal. Les versements du débiteur seront soumis à l'exécution judiciaire et pourront être garantis par la « Banque Agricole » si elle juge les garants suffisants.

La loi n'est pas obligatoire pour la « Banque Agricole de Bulgarie », la « Banque Nationale de Bulgarie », la « Banque Hypothécaire de Bulgarie », ainsi que pour les dettes envers les ouvriers et artisans pour le travail par eux effectué à la propriété. Toute procédure est dispensée de taxes et impôts. Des mesures corollaires à la loi ont été prises : diminution des intérêts par les directives de la Banque Nationale, diminution des impôts, crédits à bon marché et long terme. M. Sakaroff, directeur à la Banque Bulgare d'Agriculture, déclarait qu'on attendait davantage de ces mesures « à côté de la loi » que de l'allégement des dettes proprement dit. L'expérience est donc en cours.

§ 6. — *En Hongrie*, le gouvernement s'ingénia à venir en aide aux agriculteurs par divers moyens, dont le plus original est la « boletta » : aucun achat de grains ne peut être effectué sans que l'acheteur se soit muni au préalable d'un certificat, « la boletta », sorte d'acquit à caution en deux parties; un bulletin et une souche. La souche constitue un coupon de la valeur d'achat de la boletta (dont le prix est variable et peut être relevé par le gouvernement, exemple: à 10 pengö pour la période 12.7.931 à 30.6.932) ; elle est remise au paysan hongrois, qui, avec ce coupon effectue le paiement de ses impôts ou se fait rembourser sa valeur à la mairie. Pour les blés exportés c'est la Douane hongroise qui rembourse « la boletta ».

Ces mesures, financées naturellement par l'ensemble du pays, aboutissent à augmenter la valeur *intérieure* du blé de la valeur de la boletta mais n'augmentent pas le prix extérieur, ce qui facilite la conquête des débouchés.

On créa aussi une coopérative centrale, la « Fulina » qui offrait aux cultivateurs un prix supérieur à ceux du marché mondial.

Néanmoins, la situation des agriculteurs empirant, le gouvernement fut obligé — afin d'éviter l'augmentation inquiétante des exécutions forcées — d'accorder (août 1932) un moratoire pendant un laps de temps. Pour assurer les droits du créancier, le débiteur devenait le propre curateur-séquestre de sa fortune ; il devait en rendre compte de la gestion devant le tribunal de son domicile.

§ 7. — En mai 1932, une loi fut également déposée au Parlement *tchécoslovaque* afin d'accorder un moratoire partiel aux petits agriculteurs. Le projet prévoit : la suspension, durant la crise, de toutes les exécutions forcées des propriétés rurales appartenant aux paysans. Dans des cas spéciaux l'Etat prélèvera une garantie pour les dettes paysannes : enfin, certains débiteurs recevront directement l'aide de l'Etat grâce à un fonds spécial de 100 millions de couronnes.

En Pologne, les statistiques montrent des dettes agricoles en valeur de 4.621 millions de zlotys, dont 2.542 millions à long terme, 1.724 à court terme et 354 millions impôts et autres taxes en retard. Les intérêts que paye cette dette se chiffrent à 500 millions de zlotys.

Aussi le gouvernement présenta-t-il quatre projets de loi concernant le crédit à court terme :

Le premier prévoit un maximum de 6 % pour les intérêts des créances garanties par hypothèque à partir du 1^{er} avril 1933. Le remboursement du capital de cette dette ne pourra être demandé avant le 1^{er} octobre 1934, sauf lorsque la situation du débiteur le permettrait ou que le créancier le demanderait.

Le second projet a trait aux institutions de crédit qui accordent à l'amiable des facilités aux débiteurs agricoles ; une aide de 75 millions de zlotys est prévue au Trésor pour subvenir à ces institutions. On mobilisera ces engagements que le Trésor garantira dans la limite de 30 %.

Dans le troisième projet on étend à la grande propriété les offices d'arbitrage en matière de crédits qui fonctionnaient pour la petite propriété. Ces offices pourront fixer la date de remboursement de la dette, échelonner le remboursement sur une période maximum de 7 ans et limiter l'intérêt à 4,5 %. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux dettes provenant d'achats de marchandises contractées après le 31 décembre 1931.

Le quatrième projet autorise le ministre des Finances à fixer la quote des intérêts pour les dépôts aux caisses d'économie ainsi qu'aux sociétés coopératives de crédit.

L'Italie — malgré le succès de la « bataille du blé » et de la sollicitude toute particulière que le gouvernement porte aux entreprises agricoles — dut s'occuper, elle aussi, de la question des dettes. Le décret royal n° 1132 (plus tard converti en loi) du 24 juillet 1932 porte « des dispositions en vue de faciliter l'extinction des dettes grevant l'agriculture contractées à des taux excessifs ».

Citons aussi, pour l'*Australie du Sud*, la loi n° 1939

du 12 décembre 1929, « pour faciliter le paiement des dettes contractées par les agriculteurs.

En France, enfin, l'enquête des Présidents des Chambres d'Agriculture publiée sous le titre « La Vérité sur la crise paysanne » relève les « disparitions des économies paysannes », « l'endettement de la propriété rurale » et les mauvaises conséquences agricoles, économiques, morales et sociales qu'entraîne un tel état de choses. Malgré donc que le prix des denrées est artificiellement soutenu et que le paysan français réalise un rendement technique avancé, le mécontentement des agriculteurs (voir les discussions sur l'Office du Blé) obligeront, peut-être, ici aussi, le gouvernement à intervenir plus directement.

*
* *

On constate ainsi une politique sensiblement pareille dans tous les pays envisagés. Elle comprend deux phases essentielles :

Première période : stimulation de la production agricole et surtout essai de maintenir le niveau des prix par des achats de céréales effectués aux meilleures conditions. L'institution centrale chargée de cette opération est généralement rémunérée par l'Etat.

Deuxième période : dès que le passif des agriculteurs devient trop lourd et partout malaisé à liquider, l'Etat se voit contraint d'intervenir directement entre débiteur et créancier et décide une réduction de la créance suffisante à l'allègement de l'entreprise. Les interventions effectuées au début de la crise avaient l'avantage de maintenir l'intégrité de l'obligation par un échelonnement du paiement et une réduction du taux d'intérêt ; les interventions plus tardives devaient attaquer le corps même

de la créance en raison de la dépression économique aggravée.

Les résultats de ces modalités d'assainissement ne peuvent se dégager clairement, car, partout encore, l'expérience est en cours.

SECTION V. — LES SOLUTIONS POSSIBLES : LA DOCTRINE ÉCONOMIQUE EN ROUMANIE

Nous possédons maintenant à peu près tous les éléments du problème, tel qu'il se présentait au législateur et à l'opinion publique roumaine : la forte dépréciation des biens ; les débiteurs obérés ; le malaise général.

Si la dépréciation générale des biens tenait à des raisons mondiales, le malaise des agriculteurs apparaissait plutôt comme le résultat d'une exploitation agraire défectueuse et déficitaire (voir la première partie de l'ouvrage). La stabilisation monétaire (février 1929) effectuée au début même de la période de contraction internationale, aggravait encore la situation, en enlevant à tous l'espoir d'un allègement par l'inflation.

La dépression économique gagna les couches diverses et profondes du pays car si les agriculteurs en étaient particulièrement affectés, toute industrie ou activité dont ils fournissaient la clientèle souffrait également. L'ensemble se ressent lorsque 80 % de la population réduit son pouvoir d'achat de 50 %. A cet égard il est évident que le problème de l'allègement agricole requiert, par ses importantes répercussions, l'attention générale. La question a été cependant attaquée au début uniquement au profit des débiteurs agraires, parce que réductions de créance et atteintes au droit privé étaient ainsi plus facilement acceptées par l'opinion nationale. On sait que

toute menace de mécontentement — sinon de mouvement — du paysan (pivot de la production et de la politique dans la Roumanie moderne) avait le don de réduire les dernières objections (1).

La nécessité de l'intervention étant ainsi acquise, il fallait songer aux modalités que l'on pouvait adopter.

Nous résumerons les nombreuses réformes proposées ou possibles sous les quatre tendances suivantes :

L'exécution intégrale et forcée.

L'exécution intégrale mais comportant des facilités de paiement.

Réduction (dévalorisation) de la créance.

Dévalorisation de la monnaie.

§ 1^{er}. — *L'exécution forcée*

L'exécution forcée est la solution du droit commun ; elle ne devrait même être mise en cause dans un régime où les institutions juridiques du Code seraient appliquées normalement. Les avantages d'une pareille procédure seraient de forcer, en premier lieu, le débiteur à s'acquitter coûte que coûte de sa dette, et donc de stimuler sa

(1) Ici encore, controverse : Ce mécontentement n'a-t-il pas été artificiellement et habilement créé par des politiciens démagogues ? Certains prétendent que le monde rural n'aurait jamais, et de lui-même, demandé conversion, assainissement, radiation. Nous croyons en effet que, étant donné le manque de solidarité des agriculteurs et l'esprit conservateur du paysan roumain, il aurait certainement retardé ses revendications. Le paysan français par exemple, conservateur également mais plus exigeant — témoins les hauts prix artificiels des céréales en France — aurait demandé au gouvernement avec insistance, sitôt les phénomènes d'endettement produits, à s'occuper de son sort. En Roumanie la propagande démagogique (s'il y en eût) n'aurait fait, à notre sens, que précipiter le mouvement pour l'allégement des dettes, sans toutefois le créer de toutes pièces.

volonté de paiement. Il est certain que dans cette alternative les entreprises au passif surchargé, incapables d'acquitter leurs obligations ne pourraient que liquider. Et à la place de l'ancien cultivateur incapable, imprudent ou tout simplement malchanceux, arriverait un autre propriétaire. Celui-ci bénéficierait de par les conditions même d'acquisition de la terre (vendue à vil prix) d'un premier avantage essentiel : celui d'un coût de production diminué ; il s'adapterait donc avec une grande facilité aux conditions « de crise » autrement dit aux bas prix de vente et s'organiserait mieux à produire bon marché ; dans la concurrence et la recherche des débouchés, son entreprise serait favorisée.

L'exécution forcée est donc tout à l'avantage de *l'entreprise agricole* envisagée en elle-même et au point de vue de son « actif-passif ».

La situation de l'*agriculteur*, grevé de dettes, est tout à l'opposé : ces dettes arriérées d'abord peuvent, par leur importance, paralyser l'entreprise même, soit que tout crédit lui serait désormais refusé, soit que, découragé par la disproportion qu'il y a entre le rendement de sa terre et la dette à payer, il effectuerait un minimum de culture lui suffisant à peine de quoi vivre. L'exécution forcée signifie, pour lui, la ruine.

On remarque toutefois (1) la grande vertu que les dettes peuvent avoir pour stimuler une production insuffisante. C'est ainsi que les paysans roumains du xix^e siècle passèrent de l'état primitif-pastoral à l'état agricole ; un lourd passif (les emprunts usuraires faits auprès du boïar) dépassant systématiquement leur capacité de paiement les incitait à travailler mieux et davantage pour

(1) Voir Corteano, *op. cit.*, pp. 36-37.

s'en acquitter. Le bien-être matériel du paysan a augmenté sans doute depuis 1830, mais sa mentalité profonde n'a pas subi de trop grands changements : dans l'immense majorité des cas, il travaille, aujourd'hui encore, selon la loi du moindre effort, et des difficultés financières l'obligeraient peut-être à une meilleure culture. L'exécution forcée serait, à cet égard, indispensable.

Par contre, l'espoir d'un allègement du passif possède, croyons-nous, la vertu toute contraire : il ne le pousse certainement pas à améliorer sa technique. Rappelons-nous en effet que le paysan roumain est devenu par le suffrage universel de l'après-guerre une force politique prépondérante. A l'époque où la paysannerie n'était qu'une force de production (situation du XIX^e siècle), pour redoutable qu'était son poids, on pouvait plus facilement la diriger, et même malgré elle. En 1932, la situation est toute autre. On ne parle plus, en notre matière, d'un problème de production proprement dit ; la question des dettes est considérée en tant que problème politique, aussi est-ce une solution politique que l'on exige. Le passif agricole disparaîtra donc par les *solutions politiques* (réduction, radiation de la créance) et non plus *techniques* (diminution des frais de production, augmentation du rendement).

Les dettes agricoles, et surtout la menace d'exécution, auraient donc une valeur éducative qu'il ne faut pas méconnaître. La liquidation en justice, par la « sélection naturelle » opérée entre entreprises, faciliterait l'arrivée à la propriété des plus économes, des plus prévoyants ou capables, elle précipiterait le procès d'adaptation aux nouvelles conditions de crise économique et profiterait, en fin de compte à la collectivité,

L'exécution forcée présente, en outre, un aspect de justice sociale : elle punit les improductifs et les fait supporter, à eux seuls, tout le poids de leur imprudence ou prodigalité. Elle maintient la confiance dans la stabilité des institutions juridiques, et, par là, sauve le crédit ; elle n'oblige en tout cas pas l'ensemble des citoyens à participer au renflouage des individus au passif surchargé.

De plus, certains calculs démontrent l'efficacité de l'exécution forcée en ce qui concerne le dédommagement des créanciers. En effet, selon M. Stoïcesco (haut fonctionnaire à la Banque Nationale de Roumanie) les dettes agricoles ne couvriraient que 24 % de l'actif pouvant être réalisé. Le calcul effectué est le suivant : le total du placement fait par les banques aux agriculteurs, sous forme de crédits accordés en hypothèque, comptes courants, etc., avec le placement total du Crédit Rural était en automne 1930 de 22.627.000.000 leis. En ajoutant le placement de la Coopérative et des Caisses d'emprunt sur gages évalué à 4.245.000.000 leis, on obtient un placement total de 26.872.000.000 leis ; en ajoutant également les crédits consentis par les particuliers de 3-4 milliards, nous arrivons au total général de 30-31 milliards (y compris le portefeuille agricole des banques réescompté à la Banque Nationale).

Or, la valeur des terrains agricoles *cultivés* (sans la valeur des forêts) est de 130 milliards de leis (13 millions de ha. multipliés par le prix de 10.000 leis par hectare). Les 30-31 milliards de dettes ne représentent donc que 24 % de leur garantie ; on ne peut plus soutenir que « le patrimoine des débiteurs ne garantit plus la réalisation des créances ». Aussi l'auteur cité préconise-t-il

seulement une réduction des intérêts avec l'institution d'un crédit agricole efficace.

★
★

Telle était, à peu près, la thèse extrémiste de l'exécution forcée. Elle eut ses partisans en Roumanie (elle en a peut-être encore) et surtout vers 1929-1930, à l'époque où l'endettement, très important, n'était cependant pas considérable.

Les arguments de ses adversaires consistent en premier lieu à dégager le petit cultivateur de toute responsabilité personnelle, et à prouver ensuite l'impossibilité et l'inefficacité d'une exécution générale sur les biens.

1° Et d'abord, dit-on, le paysan roumain n'est pas responsable de la forte baisse des prix. Les prix sont fixés sur les grands marchés de l'Occident européen et de l'Amérique ; la Roumanie ne fait que subir un état de choses dont elle ne peut en rien modifier les données. La dévalorisation des céréales est ainsi pour nous pareille à un événement de la nature, qu'on ne peut prévoir ni surtout empêcher, dont on doit supporter les rigueurs. Est-il juste de faire subir au cultivateur des pertes là où il n'a été pour rien ? Evidemment non.

En second lieu — fait-on remarquer — si le paysan a des dettes dépassant sa capacité de paiement, c'est en raison des taux exorbitants des intérêts accumulés, ceci par le manque d'un crédit agricole bon marché, par manque surtout d'une bonne technique agricole ; et si, pour la baisse des prix, on ne pouvait, en Roumanie, rendre personne responsable, il n'en est pas de même pour les conditions de la production. C'est aussi notre avis très ferme : l'Etat roumain avait la mission sacrée

de réorganiser l'agriculture sitôt la réforme agraire effectuée. Il ne l'a pas fait et nous avons pu constater dans la première partie de la présente étude les carences de sa politique agricole. Dans la mesure, où l'Etat est responsable des conditions du « milieu économique », dans la mesure surtout où il retire les bénéfices d'une bonne organisation du pays, il est juste qu'il en supporte aussi les pertes et que donc, il apporte sa contribution à l'allégement agricole. On préfère cependant jeter la responsabilité de la dépression sur la chute mondiale des prix en rappelant que pendant la période de hauts prix mondiaux — notamment de 1920-26 — l'agriculture roumaine s'en est admirablement comportée malgré sa technique primitive.

Nous ne croyons pas, pour notre part, pouvoir faire état de cet argument. Les prix de la période 1920-1926 étaient des prix d'inflation (1) appelés à fortement diminuer sitôt la stabilisation monétaire effectuée, surtout que l'on essayait en Roumanie dès 1924 à revaloriser la devise nationale. Le gouvernement avait d'autres éléments à sa disposition pour apprécier le bon ou le mauvais état de l'agriculture roumaine, savoir : le rendement de l'exploitation, la qualité des céréales, le coût de production. L'augmentation des prix n'avait aucun rapport avec la qualité du produit agricole proprement dit : elle dépendait du change roumain, c'est-à-dire de la balance des comptes, de la circulation monétaire, de la politique générale, etc. Considérer donc l'agriculture en état de prospérité définitive, en raison de la dévalorisation du leu c'était ne pas vouloir voir la vérité.

(1) Considérer les variations du leu dans cette période,

2°. Les adversaires de l'exécution forcée lui opposent un second argument : c'est la dévalorisation presque certaine des biens en capitaux agricoles sitôt mis en vente. La vérité est qu'à l'époque (1928-30) on ne procédait même pas aux exécutions, car les créanciers — institutions et particuliers — préféraient renouveler leur portefeuille et attendre. Tout en espérant des temps meilleurs, ils gardaient ainsi par devant eux un actif en grosse partie irréalisable.

De plus, ajoutait-on, l'exécution forcée pratiquée à une échelle considérable risquait, en expulsant les paysans de leurs domaines, de laisser les terres vides et improductives. Or, en Roumanie, la paysannerie a été traditionnellement dotée et maintenue dans ses propriétés, grâce à l'intervention constante de l'Etat ; c'est l'Etat qui a donné la terre aux paysans lors d'une longue suite d'impropriations dont la première date de 1864, la dernière de 1919-21. L'élément rural a toujours été sauvé, sauvegardé, assuré par lui. Le paysan ne disposait pas de moyens personnels suffisants pour garder et augmenter son lopin de terre. Aussi, en ce qui concerne les dettes agricoles, est-ce encore l'existence de la petite propriété qu'on met en avant (nous verrons dans quelle mesure cette idée était justifiée). On craint que, mis en vente, les biens agricoles ne soient acquis par d'autres (1) que les paysans.

★
★ ★

(1) Quels que soient les nouveaux acquéreurs, nous ne croyons pas qu'au point de vue de la technique agricole un changement de titulaire-propriétaire ont provoqué de grandes différences car c'est le même paysan qui aurait travaillé la terre, en tant que salarié et réduit à nouveau en esclavage.

On a remarqué que le législateur tendait à s'éloigner déjà de l'exécution forcée intégrale. La loi du 11 juillet 1930 essayait de la retarder le plus possible. Le traditionnel « droit commun » souffrait donc une atteinte.

C'est que, dès 1929-30, le créancier aurait à peine réussi à recouvrer son actif, tout en ruinant son débiteur. Dans les années suivantes les garanties de réalisation intégrale diminuent sans doute davantage. L'exécution, pour être entièrement profitable, aurait dû avoir lieu en 1928-29. Passé donc le moment où cette exécution eût reçu une application effective et efficace, on ne songeait plus à l'appliquer. Ce sont, dès lors, les différentes modalités ajournant les échéances de la créance, diminuant le taux d'intérêt, etc., qui pouvait encore inciter le débiteur à payer. Nous arrivons ainsi à une seconde solution possible : les facilités de paiement.

§ 2. — *Les facilités de paiement*

Dans ce système, on respecte l'intégrité de la créance ou on la diminue dans une mesure insignifiante ; on lui apporte seulement des modifications en ce qui concerne les échéances, rapportées à une date ultérieure. On essaye de calculer la capacité de paiement du débiteur, en l'obligeant de s'acquitter par annuités, avec la participation et la garantie directe ou indirecte de l'Etat.

Dans quelle mesure l'intégrité même de la créance est-elle encore respectée dès que ses éléments essentiels sont modifiés ? Nous rencontrerons plus loin la question. Arrivons aux modalités d'assainissement proposés (1) :

M. Manoïlesco, ancien ministre de l'Industrie et du

(1) Voir dans *Corteano, op. cit.*, le texte des différents plans et leurs commentaires.

Commerce, ancien Gouverneur de la Banque Nationale, suggère « la conversion des dettes actuelles contractées à court terme et à un taux d'intérêt élevé, en dettes à long terme et taux d'intérêt réduit ». Le plan reflète les conditions de l'année où il fut proposé — 1930 — et tient compte des données changées depuis. Selon l'auteur, la conversion se ferait par une émission de rente de l'Etat à un cours rapproché du pair et à 11 % par an. Les créanciers recevraient des titres à la place de leurs créances, tandis que l'Etat, substitué à leurs droits, poursuivrait et réaliserait les créances en payant, par les sommes ainsi recouvrées, l'amortissement et l'intérêt aux détenteurs de rente. Le service de la rente serait assuré par 7,2 à 9,6 milliards de leis par an, suivant les calculs de l'auteur.

Quels sont les avantages de la solution proposée ? Et tout d'abord une distinction : si les créanciers n'acceptent pas les titres de rente, c'est dès le début l'échec de l'opération. On ne peut estimer l'importance des créances dont les détenteurs accepteraient la conversion, mais admettons que la rente réussit à être placée et qu'elle inspire à son possesseur plus de confiance que sa créance primitive, plus malaisée à recouvrer. Suivant les calculs de l'auteur, l'ensemble des dettes atteint 60-80 milliards de leis. Ce sont donc des rentes de même valeur qui doivent être jetées sur le marché. Cela permettrait à toutes les catégories de débiteurs et surtout aux banques en difficulté d'acquitter leurs dettes, de recouvrer leur solvabilité, solvabilité toutefois artificielle (1), n'étant pas basée sur une création supplémentaire de valeurs, et ni

(1) Encore que la réduction du taux d'intérêt à 11 % et un retrait des dépôts pourraient amener de nombreuses faillites.

de biens. Les détenteurs de rente, d'autre part, présentant leurs titres et en demandant des avances à la Banque Nationale et celle-ci la leur accordant (obligatoirement suivant ses statuts, jusqu'à 30 % de son émission) le marché verra affluer 6 à 7 milliards de leis gonflant artificiellement la circulation. Les particuliers avertis — l'immense majorité croyons-nous — n'hésiteraient pas, dans ces circonstances et pour plus de sûreté, à envoyer leurs avoirs à l'étranger ou à acquérir sur place même des devises étrangères. Ce qui, avec la dépréciation du leu épuiserait en même temps le stock d'or de la Banque d'Emission.

En admettant cependant que l'Institut d'Emission n'accepte pas de faire l'avance sur titres, ceux-ci, croyons-nous, ne trouveraient pas preneur. Le créancier, en effet, a accepté la rente parce que plus liquide que sa créance ; s'il n'obtient pas avec elle une avance à la Banque Nationale, il est forcé, pour la réaliser, de la vendre, et comme tous les détenteurs feraient probablement de même, le marché roumain — à capacité très réduite et saturé de papier d'Etat — arriverait à un engorgement rapide et certain. La rente de la conversion ne manquerait pas de baisser, entraînant, dans sa chute, les autres valeurs à revenu fixe.

Et le créancier ne parviendrait finalement pas à recouvrir l'intégrité de sa créance.

Envisageons aussi le troisième aspect de la question, le service de la rente : au cas où il ne peut être assuré par les revenus du portefeuille agricole prélevé par l'Etat, c'est le budget qui devrait en supporter la différence, une différence qui, — les faits ultérieurs l'ont assez démontré, — serait allée en augmentant. Certainement l'Etat

n'aurait pu parer au déficit budgétaire qu'en suspendant le coupon de la rente, ce qui aurait entraîné un effondrement des titres sur le marché équivalent en fait à une annulation des dettes, mais cette fois-ci aux dépens des détenteurs de rente, et non plus des créanciers primitifs.

La succès du plan s'avérait trop aléatoire étant donné l'incertitude de la conjoncture économique, aussi la solution proposée ne fut-elle pas retenue.

Dans le système préconisé par M. Madgearu (en 1930), alors ministre de l'Industrie et du Commerce, on devait, en premier lieu par une loi contre l'usure ainsi que par la suspension des exécutions forcées pendant une année, obliger les créanciers à conclure des arrangements transactionnels avec leurs débiteurs (1).

La modalité d'allègement diffère de la précédente en cela qu'elle exige une réduction de la créance, mais elle préconise, en fin de compte une émission de titres sur le marché dans le but d'acquitter les dettes, — ce qui rejoint la solution de M. Manoïlesco, et appelle, de notre part, les mêmes observations. Selon M. Madgearu, le débiteur agricole susceptible de conversion et ayant rempli dans ce but les conditions nécessaires, convoquera son créancier par devant une commission d'arbitrage, laquelle, après discussion contradictoire, procède à la novation du titre en réduisant la créance. Les créances ainsi amputées et présentant des garanties réelles dépassant 50 hectares seront gérées par l'« Institut de Crédit Hypothécaire Transitoire » ; celles à garanties au-dessous de 50 hectares par la « Caisse Rurale », et celles démunies de garanties

(1) Nous avons déjà envisagé les lois contre l'usure dans la 1^{re} partie, chapitre III, § 1^{er} ; nous rencontrerons les mesures suspendant les exécutions forcées dans le chapitre II, section III de la 2^e partie.

réelles par la « Banque Centrale Coopérative ». Le plan ne prévoit cependant pas que la décision de la commission d'arbitrage est obligatoire pour l'institution chargée de la gestion de ce titre réduit. Et quels seront les créanciers qui, dans ces conditions accepteront la novation ? Fort peu, assurément. Quant à la situation des institutions mentionnées, elle est encore plus aléatoire, le montant total des dettes n'est pas déterminé ; l'auteur du plan l'estime à 30 milliards de leis, dont 20 seront soumis à la réduction par arbitrage ; resteront donc 10 milliards à payer, dont l'Etat garantirait 5 milliards. L'Etat accorderait, aux institutions chargées de la gestion, des subventions provenant des ressources exceptionnelles et s'élevant à 2-3 milliards ; pour le reste, elles devraient émettre des titres et obligations. Cependant leur placement sur le marché national nous paraît impossible et le placement à l'étranger l'est certainement davantage. Ce que l'on recherche dans notre période de dépression, c'est la réalisation rapide et complète des capitaux par-dessus tout. On n'en trouvera pas qui voudraient participer à une longue opération de *liquidation du passif* et encore sans avantages certains.

La solution ne fut pas retenue par le gouvernement.

M. C. Argetoyano (ancien ministre de l'Agriculture et, en tant que ministre de Finances en 1932, l'un des auteurs de la loi sur l'assainissement agricole), estimait à cette époque, — toujours en 1930, — trouver les fonds nécessaires aux opérations de conversion, dans un emprunt conclu à l'étranger et s'élevant à un milliard de *leis-or*. L'opération est la suivante : 50 % du montant de la dette sera payé directement par le débiteur à sa Banque créditrice ; 40 % du restant sera acquitté immédiatement

par l'Etat, lequel, se substituant aux débiteurs — prenait, afin de se couvrir, une hypothèque sur leur fortune personnelle. Etant donné les avantages qui leur sont ainsi faits, les banques consentiront à une réduction de 10 % sur les créances (capital-intérêts). On prévoit également une révision des créances avant que l'Etat procède à l'avance de 40 %, sans que le plan en donne les détails (1).

Cette solution n'arriva pas à être réalisée et ni la première loi sur les recettes agricoles (avril 1932) dont M. Argetoyano suggéra la plupart des dispositions, n'employa pas cette modalité. Du reste un emprunt à l'étranger paraissait assez malaisé à réaliser malgré les immenses richesses de la Roumanie. L'opération risquait de grever finalement le Trésor public du milliard or emprunté.

Cependant l'ensemble des partis politiques reconnaissent la nécessité pour l'Etat d'intervenir dans la question des dettes agricoles. On trouve ainsi dans un périodique du parti national-libéral, une étude signée par le professeur V. Slavesco (2). Après avoir reconnu la nécessité et la difficulté de l'intervention de l'Etat, l'auteur fait les propositions de principe suivantes : 1) transformer les dettes actuelles à court terme en dettes à long terme ; 2) réduire l'intérêt ou l'annuité à la capacité de paiement du débiteur-agriculteur ; 3) prise en charge par l'Etat d'une partie des intérêts imposés aux débiteurs en compensation des « impôts énormes payés jadis et encore

(1) Voir C. Argetoianu, *Sur le Crédit Agricole* (en roumain), Craïova 1930.

(2) V. Slavesco dans la revue *Démocratie*, du 15 mars 1932, p. 5 (en roumain).

maintenant » par l'agriculture. L'auteur consent à la réduction des créances afin de compenser les taux élevés d'intérêt perçus dans les derniers 5 ans par les créanciers et compenser également l'incontestable revalorisation interne du leu stabilisé, telle qu'elle peut être observée dans les derniers 4-5 ans. Mais il faudrait en même temps procéder à une conversion de toutes les créances et enfin concentrer et organiser les établissements de crédit.

**

Telles étaient les suggestions essayant de sauvegarder dans une certaine mesure l'intégrité de la créance. Le problème prenait une ampleur de plus en plus grande du fait même que sa solution retardait, et que donc les charges accumulées par les débiteurs devenaient encore plus irrecevables ; les institutions fondamentales du pays, l'avenir du crédit, la santé économique de la Roumanie étaient étroitement liés à l'évolution de la question des dettes agricoles.

Telles étant les circonstances, et, eu égard aux divers plans et projets proposés à l'opinion publique, le Conseiller technique auprès la Banque Nationale, *M. Roger Auboïn* faisait, dans un Rapport confidentiel en date du 5 décembre 1931 (adressé au Ministre des Finances et au Gouverneur de l'Institut d'Emission), les remarques suivantes (1) :

Ayant constaté que « la baisse brutale des prix des produits agricoles a créé une situation qui appelle une certaine intervention des pouvoirs publics » le conseiller

(1) Attaché, depuis l'opération de la stabilisation (février 1929) auprès de la Banque Nationale en qualité d'expert, *M. Auboïn* adresse des rapports trimestriels au gouvernement roumain, où est réflétée la

technique accepte comme « particulièrement légitime l'intervention de l'Etat roumain » pour « empêcher le jeu normal du droit commun de dépouiller les petits agriculteurs » ; cependant il considère comme indispensable :

a) de ne pas ruiner l'esprit d'épargne déjà si faible en Roumanie en favorisant systématiquement l'agriculteur endetté au profit de celui qui a fait des économies et les a placées notamment dans une banque populaire (ce sont les coopératives de crédit, voir 1^{re} partie, ch. III, sec. I, § 3).

b) de limiter à une annuité fixe le sacrifice demandé à l'Etat, car « dans la situation actuelle du Trésor tout engagement indéfini ou trop élevé équivaut à une faillite certaine et à une inflation inévitable ». C'est la condamnation au point de vue monétaire du recours à l'Etat, tel qu'il était préconisé dans les projets précédemment exposés. Inutile de démontrer davantage que, en fait, tout système de financement, emprunt extérieur, Caisse d'amortissement, se réduit, en cas d'échec, à puiser dans la Trésorerie.

c) de ne pas jeter des obligations sur le marché pour ne pas abaisser encore les autres titres d'Etat. C'est l'objection classique — pour le marché roumain saturé de papier à revenu fixe — faite à toute émission de rente dans la situation économique actuelle.

d) d'éviter toute répercussion sur la Banque Nationale et la monnaie. « Ne serait-ce qu'à ce dernier point de vue

situation économique du pays. Il est donc tout particulièrement qualifié à connaître les éléments du problème. Ces rapports sont régulièrement insérés dans le *Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale*, publication mensuelle en français. On trouve le *Rapport confidentiel* dans le numéro de septembre 1932.

— constate M. Auboin — la conversion automatique (1) en dettes à long terme de tous les engagements des petits agriculteurs, même pour les sommes infimes, et la conversion en fait, sinon en apparence, également obligatoire de tous les autres règlements, s'ajoutant à une réduction massive de ces dettes, auraient pour premier effet de rendre irrecevables au moins 4 milliards du portefeuille de la Banque Nationale. Cette conséquence qui résulte de la rédaction actuelle du projet de loi (allusion au projet qui allait devenir la loi d'avril 1932), ne pourrait être que repoussé énergiquement par la Banque Nationale dont elle signifie la destruction ».

Le conseiller technique préconise les principes suivants pour « concilier le but légitime de la loi avec les nécessités financières de l'Etat et de la Banque Nationale :

1° Ne prévoir des mesures générales que pour les petits agriculteurs de 5 hectares au plus en excluant les toutes petites sommes. « Une réduction forfaitaire de la dette serait particulièrement justifiée si elle correspondait à une réduction non pas de la dette initiale mais du taux des intérêts accumulés ».

Respecter les garanties (gages, hypothèques).

Respecter la nature de la dette (à long terme, saisonnière, etc.).

2° Respecter strictement le principe que pour les agriculteurs de plus de cinq hectares, les mesures prises sont réellement facultatives. Par exemple que tout débiteur offrant de payer dans un délai court une fraction minimum de sa dette peut obtenir la réduction, soit des

(1) Les plans sur l'allégement des dettes prévoyaient tous une conversion automatique pour la petite propriété. La loi d'avril 1932 édictait la conversion de plein droit pour les propriétés de 10 hectares.

intérêts accumulés, soit de ce qui reste dû si les intérêts élevés ont été régulièrement payés. Si le créancier refusait, le débiteur pourrait être protégé contre une exécution arbitraire à condition de s'acquitter régulièrement dans les conditions minima définies. Si les deux sont d'accord, la Banque de l'Agriculture peut intervenir pour avancer des fonds ou garantir les engagements. Elle pourrait à cet effet émettre des obligations garanties par l'Etat dans les limites d'une annuité de garantie fixée par le Budget. Ces obligations ne pourraient en aucun cas être données au créancier en paiement forcé.

Nous estimons pour notre part que de nombreux créanciers auraient accepté les rentes à la place de leurs créances et que, pourvu que les titres soient facilement recouvrables, les forcer à être reçus, ç'eût été faire un avantage certain aux détenteurs qui ne seraient assez clairvoyants pour les accepter.

3° Prévoir expressément qu'aucune disposition de la loi ne peut être opposée à la Banque Nationale, celle-ci se réservant le droit de concilier elle-même ses intérêts avec la loi.

4° « Prévoir que seront déchus de plein droit de tout bénéfice de la loi les débiteurs qui ne renouvelleraient pas leurs traites, ou ne paieraient pas leurs intérêts en attendant que leur cas soit réglé ». Cette disposition nous semble bien difficile à être remplie ; en effet, lors du renouvellement de la traite le débiteur doit acquitter les intérêts échus, des intérêts par définition fort élevés : comment le pourra-t-il puisque la terre ne rend que 6-8 % du capital investi et qu'il doit en acquitter 15-40 % ? Encore que certains grands propriétaires ne pourront continuer l'exploitation que grâce à de nouveaux cré-

aits qu'ils seront dans l'impossibilité de trouver, les institutions bancaires craignant, avec raison d'avancer des disponibilités qu'elles ne recouvriraient ensuite qu'en partie.

La conclusion du conseiller technique est que « de toute façon l'ensemble de la réforme doit avoir pour effet non pas d'encourager les agriculteurs à ne pas payer, ou à payer moins qu'ils ne pourraient le faire, mais au contraire de les encourager à s'acquitter dans des conditions raisonnables dans l'intérêt commun des débiteurs et des créanciers ; si la loi atteint son but légitime qui est d'encourager les débiteurs à payer au moins partiellement, la situation des banques sera d'ailleurs non pas aggravée mais améliorée ». Cela doit être, croyons-nous, aussi, le but de la loi. Nous objecterons seulement qu'on éprouve une grande difficulté à trouver un critérium objectif d'appréciation en ce qui consiste, par exemple, les « conditions raisonnables » que doivent remplir les sommes versées par les débiteurs. Qu'est-ce que, de même, que payer « moins qu'ils ne pourraient le faire » ? Car on ne peut édicter une règle générale — si on veut être de bonne foi — identique pour tous les débiteurs. C'est chaque cas en particulier qui doit être envisagé, pesé, examiné ; les pertes de l'exploitation peuvent résulter de prodigalités, d'imprudences de gestion ou de malchance : est-ce juste de demander à tous les agriculteurs un sacrifice pareil ? Le conseiller technique ne nous a pas apporté des précisions sur toutes ces notions assez flottantes et extensibles.

Dans une autre lettre, datée du 10 février 1932 et également adressée au gouverneur de l'Institut d'Emission, M. Auboin estime encore « qu'on ne peut demander à

l'Etat qu'un sacrifice strictement limité, à moins que l'intervention de l'Etat ne repose sur une taxe spéciale d'un rendement certain dont l'objet serait alors de répartir plus équitablement le sacrifice des réductions faites aux débiteurs agricoles ». C'est l'application du sain principe des finances publiques, suivant lequel toute dépense supplémentaire doit correspondre à des revenus également supplémentaires, principe si malaisé à suivre dans les démocraties modernes et surtout aux époques de dépression, lorsque tout impôt donne un résultat incertain.

La lettre du conseiller technique continue : « s'il faut intervenir c'est surtout sur le taux d'intérêt » (en provoquant sa réduction) ; restreindre les mesures aux « véritables agriculteurs » et aux « dettes pour leur exploitation agricole » ; autrement l'extension indéfinie des mesures prises rendrait l'application matériellement impossible. M. Auboin porte également un jugement critique sur les banques roumaines, qui, sans avoir effectué d'amortissements suffisants ont encore eu l'imprudence de considérer comme « un bénéfice distribuable » les intérêts élevés, dus, mais non payés par leurs débiteurs ; il conclut rappelant encore que « tous les projets cherchant une solution au problème dans un recours plus ou moins habilement déguisé à la Banque Nationale, ne sont évidemment que des solutions d'inflation que la Banque Nationale se doit de repousser et de dénoncer énergiquement, et que, ce qu'elle peut tout au plus faire, c'est appliquer à une partie de son portefeuille agricole l'effort d'amortissement qu'elle poursuit, tout en ne compromettant pas les revenus de son portefeuille ».

L'idée d'un assainissement des dettes était également acceptée par l'Union des Chambres de Commerce et d'Industrie, dans la résolution de sa 12^e assemblée générale (1931).

Après avoir fait la constatation qu'en matière de crise « il ne peut être question de solutions radicales surtout que le remède de la crise chez nous est conditionné en premier lieu par la crise mondiale » et que « nous devons nous limiter à l'organisation d'une résistance de l'économie nationale » en « adaptant l'ensemble de la vie économique et financière à l'état actuel de déflation » opine, entre autres points du programme à remplir :

— L'assainissement des anciennes dettes, sans léser les intérêts du commerce.

— Revision de la loi du concordat préventif dans le but de défendre dans des conditions d'égalité parfaite les intérêts des débiteurs et créanciers.

— Abrogation de la loi contre l'usure.

— Abrogation de la loi pour l'unification des dispositions concernant l'exécution forcée.

— La réglementation du commerce de banque dans le but de protéger les dépôts et encourager les concentrations des institutions de crédit.

Nous ne reviendrons pas sur ces points, la plupart précédemment exposés ; il est néanmoins intéressant de constater que même ceux appelés à faire éventuellement les frais d'une réduction de créance estiment cette réduction nécessaire pour organiser la résistance à la crise.

§ 3. — *La réduction de la créance*

Ainsi donc — du fait même que l'exécution forcée et intégrale du débiteur était exclue — toute solution don-

née au problème de l'endettement exigeait un sacrifice de l'obligation. Est-ce que le créancier consentira-t-il à une réduction de sa créance, ou bien l'Etat serait-il dans la nécessité de recourir à une dépréciation monétaire, pour faciliter, à la faveur de l'inflation, le paiement général des dettes ?

La réduction de la créance serait faite selon des principes à déterminer dans une loi spéciale et tout en observant les discriminations nécessaires tenant à la qualité du débiteur, à la nature de son exploitation, aux causes mêmes de son endettement, à la date, enfin, où la dette a été contractée. C'est du reste, la solution à laquelle le gouvernement roumain finit par se rallier, aussi l'exposerons-nous aux chapitres suivants. Examinons pour l'instant la quatrième solution proposée : la dévalorisation monétaire.

§ 4. — *La dévalorisation monétaire*

On a également préconisé pour l'allégement des dettes une dévaluation — il est vrai limitée — de la monnaie.

Afin, dit-on, de respecter l'intégrité nominale de la créance, la valeur-or de la monnaie nationale doit être réduite. Cette dévalorisation entraînera une hausse générale des prix, que l'on s'efforcera de rendre pareille à celle de l'époque où les dettes furent contractées. Ces dettes seront ainsi très aisément payées et dans une devise au pouvoir d'achat équivalent. L'opération serait donc équitable au plus haut point. Tandis que, tout au contraire, acquittant dettes et intérêts en monnaie actuelle au pouvoir d'achat sensiblement plus élevé (et, de plus définitivement stabilisé en février 1929), le débi-

teur débourse une somme numériquement égale mais représentant une valeur acquisitive nettement supérieure.

Cette doctrine prend le nom de « re-stabilisation » (on ne dit pas « inflation limitée » : le mot pourrait effrayer) ; elle constitue une solution « extrême » (sinon extrémiste) en matière de dettes, et exerce presque le mirage d'un tour de prestidigitation. Nous devons la présenter dans ses détails pour écarter, au moins dans une faible mesure les risques qu'elle fait courir — selon nous — à l'économie nationale.

Un exposé systématique de la doctrine se réduirait aux points suivants :

On constate en premier lieu la grande dépression des prix agricoles (voir 1^{re} Partie, Ch. III, Section II, § 1^{er}) ; on présente, en regard, l'augmentation constante de l'actif et du capital bancaire, avec, tout naturellement la diminution des garanties affectées aux créances et donc l'irrécouvrabilité de celles-ci. Les biens ont perdu 1/3 ou 1/4 de leur valeur, et dans cette baisse générale, il n'y a dit-on que le taux d'intérêt et la spéculation bancaire qui ont marqué un mouvement contraire.

En plus, la Roumanie est aux prises avec des graves difficultés budgétaires (septembre 1932) présageant un

(1) La bibliographie est extrêmement réduite, la question étant toute récente. Citons toutefois (en roumain) Gr. Iunian, *La restabilisation est-elle nécessaire en Roumanie ?*, discours prononcé à la Chambre le 4 octobre 1932, une brochure, Bucarest 1932. *Restabilisation et inflation*, conférence du professeur Tasca, Bucarest 1932. *Stabilisation et restabilisation*, communication faite à l'Institut Social Roumain le 2 mai 1932 par M. André Corteau. *La stabilisation monétaire en Roumanie*, article de M. R. Stoenesco dans le *Bulletin de l'Institut économique Roumain*, de janvier-mars 1933. *La stabilisation monétaire en Roumanie*, F. Oromulu, thèse, Paris 1930.

mauvais avenir aux finances publiques. En septembre 1932 on pouvait constater que sur 15 milliards d'ordonnement on n'a réussi à encaisser que 9 1/2, le déficit est donc de 5 1/2 milliards. Au début de 1933 la situation n'est pas meilleure : le crédit est paralysé, le Trésor public marque 10 milliards de déficit ; la Banque Nationale même, est dans une position difficile : contre 28 milliards engagements à vue, elle a un actif consistant en 10 milliards or et devises (mais où les devises, c'est vrai ne tiennent qu'une faible part) un portefeuille commercial de 10 milliards en partie immobilisé en raison du marasme économique, enfin une dette de l'Etat de 7,5 milliards (1).

Quelles sont les causes de cet état de choses ? La doctrine de la « re-stabilisation » répond : C'est la manière défectueuse dont a été faite la stabilisation du leu, parce que : a) on a stabilisé à un mauvais moment, et b) on a stabilisé à un taux trop élevé. Reprenons ces deux points :

a) Et d'abord le moment de la stabilisation a été mal choisi (7 février 1929). L'année 1928 se soldait par des déficits : celui de la balance commerciale de 5,226 millions, entraînant celui du budget (4,700 millions) et naturellement celui de la balance des comptes (plus de 9.000 millions). Or, la première condition d'une opération de stabilisation est l'équilibre budgétaire. « La stabilisation au cours de 3,10 francs-or (pour 100 leis nouveaux) à l'époque où l'Etat constatait un trou de 5 milliards dans son budget, et cherchait des emprunts à l'étranger pour

(1) Dette ancienne 3.7 millions, pertes sur la livre sterling 310 millions, avances temporaires 2.000 millions, avances en juillet 1932 1.500 millions.

payer ses créanciers intérieurs, était, sans nul doute, une faute » (1).

b) Mais quel a été le taux de stabilisation poursuivi lors des opérations préliminaires ? Nous connaissons les fluctuations du dollar sur le marché roumain (voir 1^{re} Partie, Ch. III, Sect. II, § 2, n° 3). Le leu allait vers une dévalorisation de plus en plus accentuée, lorsque interviennent les lois et conventions de 1925 (2) passées entre l'Etat et la Banque Nationale, visant à la revalorisation *totale* de la monnaie. Un sentiment de fierté nationale et l'espoir que dans 15 ou 20 ans en arrivera au but poursuivi, obligèrent le gouvernement à soutenir par tous moyens le cours du leu sur les marchés étrangers. La Banque Nationale dépensa, à cette opération 8,5 milliards dont trois millions de leis du budget de l'Etat (3). Le cours de la devise nationale commença à monter, mais il était artificiellement soutenu, la conséquence est que son pouvoir d'achat à l'étranger était de beaucoup trop supérieur à son pouvoir d'achat à l'intérieur du pays (à l'étranger les prix en leis n'étaient dépréciés que 32 fois par rapport à 1913, tandis qu'en Roumanie il fallait payer 58-59 fois plus cher qu'en 1913). Au lieu donc, suivant la règle du professeur Cassel de tenter un rapprochement entre les prix intérieurs et les prix-or internationaux, on s'y éloignait délibérément en soutenant d'une manière artificielle le cours du leu à l'extérieur, tandis que la véritable valeur du leu était démontrée par les prix intérieurs. Il aurait même fallu, selon l'opinion du professeur Key-

(1) Corteano dans *Stabilisation*, etc., citée auparavant.

(2) Déclaration de M. V. Madgearu lors de la discussion du budget en 1930.

(3) Dans *La réforme monétaire*, Paris 1924, p. 176.

nes (1) stabiliser selon le pouvoir acquisitif du leu démontré par les prix intérieurs.

Le taux choisi donc de 3,10 francs-or pour 100 leis nouveaux (ce qui revient à dire que le leu de 1929 est environ 33 fois plus déprécié que celui de 1913) obtenu avec tant de sacrifices obligeait l'économie roumaine, même dans son avenir, à des efforts considérables pour acquitter les dettes contractées à l'intérieur du pays ; encore si la production de la richesse nationale (agriculture, pétrole) aurait continué à connaître les prix courants de 1928-29, la stabilisation monétaire, malgré son taux élevé aurait échappé à toute critique. Tandis que ce fut, tout au contraire, la baisse générale des produits roumains.

Il fallait ensuite diminuer le budget de 1929 ; celui-ci tout au contraire augmentait selon les tendances des budgets d'inflation.

La preuve que le taux de stabilisation est artificiel, c'est qu'il est encore aujourd'hui artificiellement maintenu grâce au contrôle de devises institué par la Banque Nationale.

Une autre conséquence du taux de stabilisation trop élevé est la circulation insuffisante : la devise nationale ayant une valeur intrinsèque trop grande se trouve sur le marché en quantité diminuée, gênant fortement l'activité commerciale et industrielle. Sitôt la stabilisation effectuée on espérait une normalisation de la vie économique, une diminution du taux de l'intérêt, une augmentation de la circulation monétaire, le rapatriement des capitaux évadés pendant l'inflation, enfin la reprise

(1) Voir *Oromulu*, *op. cit.*, p. 94.

générale des affaires. Mais aucun de ces phénomènes ne s'est produit. Le taux de stabilisation était enfin également responsable de la chute des prix et donc de la difficulté que même les débiteurs de bonne foi éprouvaient pour acquitter leurs dettes.

Le remède ? Mais il consiste à procéder à une nouvelle stabilisation, à une re-stabilisation diminuant la quantité d'or contenue dans la devise nationale (actuellement de 9/10^{es} or fin) pour l'accorder à la perte de valeur des biens. Le taux auquel cette dévalorisation serait effectuée resterait à établir par la suite, mais il suivra, autant que possible, la baisse des prix (1/3, 1/4, 1/5 ou 1/6 des prix de 1928-29).

L'effet — et, disent ses propagateurs — le bienfait de cette opération serait immense :

L'Etat, d'abord, par une réévaluation de l'encaisse or de la Banque Nationale, payerait facilement ses dettes à l'Institut d'Emission.

Les particuliers ensuite, grevés presque chacun — et non seulement les agriculteurs — d'un lourd passif à liquider, procéderaient à leur tour, et avec la plus grande facilité au paiement de leurs créances, sans les complications, les lenteurs procédurales et les iniquités des lois sur l'allégement des dettes agraires. Ces lois, en effet, ne favorisent que les débiteurs agricoles au détriment de leurs créanciers (1). La re-stabilisation apporterait la véritable solution équitable, précisément par un allégement général, dont la nécessité est éprouvée par tous dans une pareille mesure.

(1) En effet un créancier dont la créance était réduite par l'effet de la loi sur l'allégement pouvait être exécuté (sauf une exception insignifiante) par son créancier.

Enfin, pour la dignité nationale, il était préférable que la Roumanie procède à son redressement économique par ses moyens propres que par l'assistance ou le contrôle étranger (experts, S. D. N., etc.).

★
★ ★

Telle était la doctrine. Mais pour si attrayante qu'elle paraisse, on ne fut pas sans lui apporter de graves objections. Ces objections se réduisent en trois points : a) en ce qui concerne l'origine de la crise même ; b) en ce qui concerne l'opération de stabilisation et enfin, c) en ce qui concerne les effets salutaires de la re-stabilisation.

a) La dépression économique roumaine provient, selon les « re-stabilisateurs », de la valeur élevée qui fut donnée à la devise nationale. Elle aurait donc une cause *monétaire*. Or, c'est une vérité exposée déjà (voir le Ch. 1^{er} de la 1^{re} partie) que l'universalité de la crise actuelle atteint l'ensemble des pays — quel que soit leur étalon monétaire, — et souvent certains pays sont-ils plus grièvement atteints que le nôtre. La dépression actuelle (1927-33) est due à la surproduction, elle-même un effet de la guerre, de l'après-guerre et surtout de l'autarchisme économique. La monnaie n'en est qu'une mesure de la valeur. Dès que les prix baissent sur un marché local, national, international, ce n'est pas la devise (cause apparente) qui a augmenté, mais bien le nombre des produits offerts (loi de l'offre et de la demande, théorie quantitative de la monnaie). La baisse des prix en décelant la surproduction dirige l'activité économique vers les produits se vendant encore à hauts prix, car ce sont les hauts prix qui réalisent le nouvel équilibre de l'offre

et de la demande. Telle est la signification des phénomènes de crise actuels.

Les prix, cependant, peuvent baisser aussi pour une autre raison. Étant rattachés à l'or ils varient en fonction de la marchandise-or. Or, la marchandise-or a subi une dépréciation assez sensible depuis 1914-1928 de sorte que, la monnaie, même stabilisée, ne pouvait arrêter la hausse des prix. De même que dans la période de l'appréciation de l'or (1928-29) la stabilisation ne pouvait arrêter le phénomène contraire (la baisse des prix), parce que c'était l'or lui-même qui oscillait.

Voici donc deux fortes raisons : surproduction, variation de l'or, qui ont provoqué la baisse des prix indépendamment de tout taux de stabilisation.

De plus, il semble assez malaisé de prouver que la diminution des prix roumains dépend de la revalorisation monétaire nationale, sans être l'effet de la contraction mondiale des prix. Le « Mémoire » du gouvernement roumain à la conférence de Stresa signale, en effet une diminution de prix de 43,25 % pour les articles de grande production mondiale (époque 1929-31) qui constituent aussi nos produits d'exportation, et la diminution de 43,04 % pour le revenu national roumain. On peut donc, à comparer ces chiffres, constater que la dépression roumaine n'a pas de cause monétaire spécifique. Les deux pourcentages envisagés sont pareils.

b) Quant au taux de la stabilisation choisi en Roumanie, il y a certainement des réserves à faire sur les conditions dans lesquelles fut effectuée l'opération. Cependant le leu a connu une période de « prestabilisation » qui pouvait garantir le choix heureux du taux établi : la moyenne du dollar en 1927 était de 167,17 ; en 1928 de

163,74 ; (165,45 pour les deux années). On choisit le taux de 167,18 intentionnellement plus bas que le change effectif. Le programme de stabilisation, auquel collaborèrent les professeurs Rist et Jèze, déclara que les prix intérieurs se sont adaptés à ce cours. La monnaie roumaine ne connut du reste depuis 1929 aucune alerte ; elle acquit au contraire, de plus en plus, la confiance de tous et surtout de ceux d'entre les nationaux dont la dépréciation de la livre et du dollar ont amèrement trompé les espérances. Au point de vue technique donc, l'opération a réussi. Nous ne croyons pas qu'il aurait fallu se guider sur les prix intérieurs pour établir un taux de stabilisation durable.

La stabilisation se fait d'abord, et toujours en rapport avec une autre monnaie stabilisée, c'est un rapport de change entre deux quantités d'or que l'on établit, et non pas un rapport entre l'or et les prix intérieurs. Le premier de ces rapports doit prévaloir sur l'autre, précisément parce que appuyé sur l'or il présente moins de variabilité.

c) Quant aux résultats favorables d'une nouvelle stabilisation monétaire, d'une « re-stabilisation » il faut en faire les plus expresses réserves. C'est une entreprise bien risquée que d'accorder la monnaie aux prix courants des marchandises. L'or présentait le plus de stabilité commerciale ; quel pourrait être dorénavant le critère de la nouvelle stabilisation ? Les prix des marchandises ?

Mais alors quels indices considérer ? Et d'après quelles méthodes ? Quand, au point de vue technique, l'on parle de circulation insuffisante, nous ne pensons pas que la contraction et la stagnation des affaires sont dues au manque de numéraire, mais que, inversement, le man-

que de numéraire est dû à la stagnation des affaires ; que donc le taux de stabilisation n'est pas en cause. La monnaie n'apparaît sur le marché que lors des placements avantageux possibles ; aux époques où l'argent prend peur, toute émission dépassant les stricts besoins du marché disparaît aussitôt, à cause de la thésaurisation. Il est donc vain d'augmenter systématiquement la circulation monétaire par des mesures artificielles de crédit ou par l'introduction des capitaux étrangers. En ce qui concerne le marché roumain proprement dit (1) l'expérience fut faite par la mise en circulation des fonds d'emprunts contractés par l'Etat lors des opérations de stabilisation en 1929. Après le versement et l'utilisation de ces fonds l'équilibre s'est rétabli automatiquement entre les entrées et les sorties de devises en raison de l'importance des transactions et le rythme des importations et des exportations, sans que la circulation monétaire se soit le moins du monde accrue. Celle-ci a subi au contraire un accroissement considérable pendant l'année 1931 (de 18.500 millions au début de 1931, à 23.750 en déc. 1931) lorsque, par suite de la thésaurisation (conséquence des kracks bancaires — été 1931) les demandes de leis du public se sont trouvées largement stimulées. « Cet accroissement de la circulation ne présente du reste aucun avantage puisqu'il est simplement l'indice d'une thésaurisation stérile » (2).

Une « re-stabilisation » causerait à l'ensemble de la vie économique roumaine une perturbation nuisible. Mais

(1) Roger Auboin, *Compte rendu de l'application du programme de stabilisation au cours des 3 premières années*, 7 février 1927-février 1932, dans le *Bulletin de la Banque Nationale*, n° 2, 1932 ; p. 110.

(2) R. Auboin, rapport cité.

admettons cependant une dévalorisation s'élevant à un tiers de la monnaie. Théoriquement l'expression numérique de tous les prix, salaires, traitements devrait augmenter trois fois autant. Même si le phénomène se produirait, la perturbation viendrait de la variabilité différente de chaque catégorie de prix. Ainsi ceux des marchandises de détail augmenteraient instantanément, et dépasseraient même le coefficient trois, afin de se prémunir contre une nouvelle dévalorisation. Admettons que les prix des services augmenteraient aussitôt, — mais combien de temps mettront les salaires de toute sorte à rattraper les autres prix ? C'est un fait d'expérience, que même en période d'inflation, les prix ne suivent pas la même courbe ; ils finissent par arriver au même plafond, certainement mais à des *allures* différentes qui exigeront une période d'adaptation, d'ajustement extrêmement douloureuse pour tous ceux ayant déjà été victimes des récentes inflations. Supposons enfin que l'Etat intervienne pour limiter les prix de détail et augmenter les salaires : réussira-t-il à se faire efficacement obéir ? Et quelles seront les avantages *durables* de l'opération ? Pour les débiteurs de toute sorte d'abord, qu'y gagneraient-ils ? Remarquons du reste que, d'acquitter les dettes en monnaie dévaluée ne signifie pas nécessairement que l'opération soit équitable (et l'équité constitue un des arguments de la re-stabilisation). Tous les débiteurs ne sont pas, en effet, également intéressants. C'est le rôle du législateur que de faire entre eux les distinctions nécessaires. L'égalité démocratique même, exige que les imprudents et les prodigues soient punis, et que les travailleurs et producteurs victimes d'événements dont ils ne sont pas responsables n'en supportent pas les rigueurs. Une re-stabilisation

serait certainement une injustice sociale décourageante pour ceux qui, à coups de sacrifices et d'économies, ont réussi à continuer leur entreprise (qu'elle soit agricole ou industrielle), pour le simple particulier, pour le rentier enfin, victime systématique de toutes les dévalorisations : on ne peut pas être certain qu'après une nouvelle déception ceux-ci recommenceront l'œuvre de production, ceux-là leurs économies.

Les débiteurs enfin, verraient leur situation rendue encore plus malaisée dans l'avenir immédiat. L'opération de crédit sera pratiquement disparue, les taux d'intérêt augmenteront démesurément afin de garantir les risques d'une nouvelle dépréciation monétaire.

L'Etat, à son tour, ne trouverait aucun compte pour ses dettes à l'étranger car il devra déboursier la même quantité d'or ; quant à un surplus d'exportation en marchandises, rendu possible par la production meilleur marché de chez nous, elle est peu probable dans la situation actuelle d'étroite protection douanière mondiale.

Admettons enfin, que l'Etat réussisse, par ses interventions, à éviter les perturbations économiques inhérentes à l'opération ; avec, cependant « la reprise des affaires » c'est une nouvelle surproduction qui se prépare, un nouveau engorgement du marché qui arrivera d'autant plus rapidement que les producteurs, dégagés de leur passif, pourront reprendre leurs occupations avec l'énergie et le désir de gain bien naturel après une si longue période de stagnation. Et bientôt le problème se retrouverait posé, avec ses mêmes données angoissantes et irréconciliables : passif « gelé », bas prix, stagnation et marasme économique. On ne pourra plus alors invoquer les phénomènes « d'imprévision » puisque tout au contraire

l'événement, l'état actuel de la science économique, se trouverait être largement « prévu ». Faudra-t-il alors, pour une seconde fois adapter la monnaie aux bas prix des marchandises ? Si oui, quand pourra-t-on espérer la fin des opérations de stabilisation ? Comme la re-stabilisation est une solution purement politique, et que le pouvoir politique est détenu surtout par la paysannerie c'est-à-dire par ceux particulièrement appelés à souffrir de toute crise économique, il est probable que l'opération consistant à adapter continuellement la monnaie à l'indice des marchandises — faisant l'objet d'enchères démagogiques — arriverait, dans un prochain avenir, à ramener le papier monnaie à zéro. L'or restant la seule monnaie utilisable deviendrait insuffisant pour les nécessités du commerce moderne et il se cacherait, car « bonne monnaie » il fuirait devant la mauvaise (loi de Gresham). La paralysie des affaires serait complète.

★ ★

Enfin nous ne croyons pas que la Roumanie doive et puisse suivre l'expérience de la dévalorisation monétaire anglo-américaine que certains donnent en exemple. On sait en effet, que l'Angleterre aussi bien que les Etats-Unis, ont procédé à une dévaluation volontaire de leur étalon-or. Les raisons de ce commencement d'inflation consistent dans la concurrence économique que ces pays se font sur les marchés internationaux et dans leur volonté de réaliser le plus bas prix de revient pour leurs marchandises. A ces raisons s'ajoute, il est vrai, pour les Etats-Unis, la détresse de ses agriculteurs (voir 2^e partie, chapitre I^{er}, section IV, § 2) obérés de charges excessives, et dont on espère, de la sorte, favoriser le paiement des

dettes. L'expérience anglo-américaine est en cours et on ne peut se prononcer sur son efficacité. Nous devons toutefois remarquer, et c'est un point à notre sens essentiel, que ces deux pays disposent d'un stock or considérable leur permettant très facilement d'arrêter leur marche inflationniste au moment voulu. L'opinion internationale sait cela et accorde, malgré tout, confiance à la livre et au dollar. Tel ne serait pas le cas de la Roumanie. L'Institut d'Emission, chez nous, dispose d'un stock or juste suffisant pour répondre à la couverture légale (35 %) ; et, à peine dépasse-t-il, selon le mouvement des fonds, de 1 % ce plafond. Il est certain que dans ces conditions toute expérience inflationniste si atténuée soit-elle, pourrait très facilement entraîner une dévalorisation presque totale de l'étalon monétaire roumain, sans qu'il soit au pouvoir de personne de l'arrêter. Nous ne croyons pas que l'économie roumaine gagnerait à revenir aux « changes erratiques ».

§ 5. — *Conclusion*

La Roumanie aurait pu, dès l'abord, par une sage politique agraire — qu'elle ne sut pas toujours pratiquer — éviter la question même « des dettes agricoles » ; ou du moins celle-ci n'aurait pas eu l'extension qu'elle prend actuellement. Enfin, la question des dettes posée, elle avait à choisir entre les quatre solutions envisagées déjà : exécution forcée, facilités de paiement, réduction (dévalorisation) de la créance, dévalorisation de la monnaie. Nous estimons, pour notre part, que chacune d'elles demandait à être appliquée suivant l'intensité de l'endettement. Tout au début l'exécution forcée aurait été suffi-

sante et efficace : avec l'aggravation de la crise on aurait dû procéder à des facilités de paiement : un troisième état de gravité aurait demandé la réduction des créances, un quatrième, enfin, la solution extrême, l'inflation par une succession de « re-stabilisations ».

Les seules solutions qui à notre sens n'ébranlent pas le système économique et monétaire du pays consistent dans l'exécution forcée et les facilités de paiement. En effet, de quoi s'agit-il ? de procéder, d'abord, à une liquidation du passif ; en second lieu de réorganiser et de rationaliser la production, afin de donner une certaine rentabilité (un « profit ») à l'agriculture. Ce n'est que de la rentabilité agricole que dépend la liquidation du passif, c'est par les revenus annuels que le cultivateur pourra réaliser qu'il effectuera le paiement de ses dettes (afin qu'il les paye à l'aide *de ses revenus* et *non du capital* agricole investi).

Par une modalité d'amortissement (une Caisse qui s'occuperait de ces dettes comme elle s'est occupée de l'amortissement de la dette flottante en France) le cultivateur acquitterait ses obligations plus facilement que s'il avait à traiter directement avec son créancier.

Or, après quatre années de crise (1929-1933) l'économie agraire proprement dite (qu'il faut soigneusement distinguer des « agriculteurs ») s'est adaptée aux bas prix. La main-d'œuvre a diminué, et la terre roumaine, assez fertile pour ne pas exiger des investissements coûteux, laisse déjà une certaine marge de gain ; ce profit pourra augmenter avec la rationalisation que chaque producteur effectuera au sein de son entreprise. C'est sur ce « profit » que le cultivateur parviendra, à longue échéance, à acquitter ses obligations.

Ce qu'il reste à accomplir c'est l'adaptation des « agriculteurs » aux nouvelles conditions de production. Ceux-ci répétons-le, espèrent résoudre l'endettement par une réduction (certes nécessaire dans une certaine mesure) et même une éventuelle radiation des créances. Ce n'est pas, croyons-nous le côté que l'on doit attaquer, car un allègement, même total, du passif, ne saurait être longtemps efficace dépourvu de l'indispensable adaptation technique.

Quoiqu'il en soit le gouvernement roumain résolut de procéder à l'allègement du passif agricole en faisant subir une réduction à la créance même. Ce fut l'objet d'une suite de lois, dont la première — celle du 19 avril 1932 — est envisagée au chapitre suivant.

CHAPITRE II

La loi sur « l'allégement des dettes agricoles » du 19 avril 1932

SECTION I. — MESURES PRÉLIMINAIRES D'AVANT LA LOI

Dès le 20 novembre 1931 la Chambre roumaine était saisie du projet de loi concernant l'assainissement des dettes agricoles. Par l'importance de la discussion engagée, par les intérêts que la loi était appelée à atteindre ou à protéger, on pouvait prévoir des débats parlementaires assez prolongés. Du sein de ces débats même, commençait à se préciser les bénéficiaires et les non-bénéficiaires de la loi. Aussi les créanciers qui voyaient leur droit menacé de disparaître ou d'être considérablement réduit, avaient-ils intérêt à précipiter les formalités d'exécution forcée, ou bien en intenter immédiatement, afin de profiter, dans la mesure possible des dernières applications du droit commun.

Certains députés se sont émus de cet état de choses et ils ont apporté un projet, devenu immédiatement la loi du 18 décembre 1931 (1), pour « la suspension jusqu'au 15 février 1932 des actes de poursuite et exécution des biens ruraux ». Cette loi suspend, jusqu'au 15 février

(1) Voir Stoeanovici, *Commentaire de la loi du 18 décembre 1931*, Bucarest 1931 (en roumain).

1932, tous les actes de poursuite ou d'exécution de quelque nature qu'ils soient, de quelque titre qu'ils découlent et arrivés dans n'importe quel stage, intentés contre les biens ruraux. La loi donnait des exemples de ces biens. Ce sont : les terrains de culture, pâturages, forêts, vignobles, jardins de légumes, vergers, terrains pour la culture des arbres fruitiers, les objets se trouvant dans la maison, les constructions et installations afférentes, l'inventaire vif et mort, les terrains agricoles situés dans le rayon des villes pour lesquels on paye l'impôt agricole, de même que les récoltes provenant de l'exploitation de ces biens : ce sont dans presque leur totalité précisément ceux dont s'occupait la loi sur l'allégement des dettes (1). Cependant limiter la suspension des exécutions à une catégorie de biens seulement, n'allait pas sans inconvénients. Quelle serait, en effet, la situation des créanciers qui ont à encaisser des sommes entrant dans les prévisions de la loi, mais qui, à leur tour sont débiteurs d'autres personnes ? La loi du 1^{er} décembre 1932 hâtivement rédigée et appelée à durer peu, ne pouvait pas prévoir absolument toutes ces difficultés. Si donc le texte lui-même ne porte aucune disposition spéciale concernant les commerçants créanciers des agriculteurs et qui pourraient se trouver gênés par la suspension des exécutions, ont put enregistrer à la Chambre une déclaration ministérielle portant que ces commerçants ne seront pas, en fait, inquiétés pendant cette période et ni déclarés en faillite. Les mêmes assurances furent données en ce qui concerne les exécutions immobilières.

(1) La loi sur l'allégement de dettes agricoles du 19 avril 1932 ne s'occupant pas des immeubles urbains on ne suspend pas les poursuites intentées contre ces immeubles.

L'énumération de la loi est énonciative et non limitative ; toutes les catégories de biens ruraux et même ceux non prévus par elle sont appelés à en bénéficier. Le fait d'avoir dans son patrimoine d'autres biens que ruraux n'en constitue pas un empêchement (1). Rappelons que les fermiers y entrent également — et que la suspension s'applique aussi aux codébiteurs solidaires, si l'un d'eux en profite. Pendant la suspension le taux d'intérêt de toute créance sera celui de la Banque Nationale. Les traites où figurent les débiteurs bénéficiaires de la loi et dont l'échéance a lieu jusqu'au 15 février 1932 se considèrent comme ayant de plein droit l'échéance au 15 février 1932 (avec le taux d'intérêt de la Banque Nationale pour tout ce laps de temps)..

Ne sont pas suspendues les poursuites et exécutions commencées par les propriétaires agricoles pour encaissements des fermages non payés, de même que des pensions alimentaires, les mesures conservatoires, les poursuites et mesures d'exécution pour défendre et réaliser les droits du fisc. Néanmoins certains séquestres sont interdits.

La loi protège aussi les droits des créanciers ; elle annule les constitutions de droits réels et de privilèges accordés par le débiteur sur les mêmes biens ruraux immobiliers pour prévenir la poursuite et l'exécution des dettes échues, ou dont l'échéance est entre la date de la présente loi (18 décembre 1931) jusqu'au 15 février 1932. Ce sont des dispositions pareilles à l'action paulienne qui

(1) Arguments *a contrario* du texte « N'entrent pas dans les prévisions de la présente loi les poursuites et exécutions commencées par les propriétaires agricoles pour encaisser les fermages non-payés » *Toutes les autres* poursuites contre les fermiers se trouvent donc suspendues.

défendent les droits des créanciers contre les aliénations du débiteur « en fraude de leurs droits » ; seulement tandis que celle-ci doit remplir certaines conditions et notamment celle que le tiers acquéreur sache que l'aliénation a été faite au détriment des créanciers existants, ici, cette condition n'est pas exigée. Les discussions et contestations autour de l'action paulienne étant évitées, l'action des créanciers est rendue beaucoup plus efficace, et, en même temps plus rapide. Le bien aliéné reste, par l'effet de la nullité, dans le patrimoine du débiteur, envers tous les créanciers. Tout naturellement les aliénations sont possibles dès que les créanciers consentent à l'opération.

Les derniers articles abrogent toutes les « dispositions contraires à la présente loi ».



Cependant la loi sur l'allégement des dettes agricoles ne fut votée qu'en avril 1932. A partir du 15 février donc, différentes dispositions législatives prolongèrent les effets de la loi du 18 décembre 1931 avec le même souci de protéger les débiteurs contre l'exécution précipitée des créanciers.

Ce fut d'abord la loi du 13 février 1932 qui prolonge les mesures prises le 18 décembre 1931, du 15 février au 15 mars 1932, considérant les protêts effectués « dans l'intervalle du 18 décembre 1931 jusqu'à la présente loi, comme étant valablement faits pour le 15 mars 1932 ». Les protêts des effets dont l'échéance a été prolongée jusqu'au 15 mars 1932, se feront le 16, 17 et 18 mars 1932. Le législateur est donc venu en aide à des créanciers ; il a fixé aussi que les actions intentées après le 18 décembre

1932 seront considérées comme légalement introduites, c'est-à-dire qu'elles ne pouvaient pas être repoussées comme prématurées. La loi du 13 février s'occupe également des institutions de crédit « qui ont dans leur portefeuille des créances agricoles d'au moins 25 % » ; on suspend, de même jusqu'au 15 mars 1932 le jugement des actions et appels en déclaration de faillite.

La loi du 12 mars 1932 prolonge à son tour les mêmes dispositions jusqu'au 1^{er} mai 1932. Son article 3 porte jusqu'à « 10 jours libres après le 1^{er} mai les protêts d'effets de commerce dont l'échéance a été prolongée de plein droit par les lois antérieures.

Toutes ces dispositions interdisent les décisions définitives qui pourraient modifier, dans une certaine mesure, la situation des débiteurs. On laisse donc les choses en état jusqu'aux dispositions sur l'allégement agricole qui doivent être promulguées incessamment.

SECTION II. — PRINCIPES DE LA LOI D'ASSAINISSEMENT ET TERMINOLOGIE

Sur le point de procéder à l'analyse des lois roumaines en matière de dettes agricoles marquons les difficultés suscitées par une pareille étude. Le gouvernement a promulgué une première loi le 19 avril 1932, extrêmement touffue, ne résolvant même pas l'ensemble des questions dont elle devait apporter les solutions (ainsi notamment celle de la subvention de la réforme), et où les principes généraux se dégagent avec peine de la multitude des exceptions. Cette première loi ne connut qu'un commencement d'application, à peine quelques formalités procédurales. Des jugements au fond ne purent être rendus

car de nombreux décrets suspendirent les exécutions forcées (ou plutôt prolongèrent les effets de la loi du 18 décembre 1931) jusqu'en octobre 1932 (1). A cette date, de très importantes modifications furent apportées à la loi d'avril. De plus, en novembre 1932 la Cour de Cassation déclarait inconstitutionnels certains de ses principes fondamentaux, obligeant ainsi le législateur pour la troisième fois à remettre la loi sur le chantier (2). Aussi le 14 avril 1933, une année après les débuts de cette législation, apparaît la troisième loi concernant les dettes agricoles, dont les principes différaient totalement des précédentes ; son dernier article abrogeait expressément du reste toute disposition législative prise en la matière (allusion aux lois de 1932), ainsi que tous les procès intentés sur la base des textes abrogés. (Pour que le législateur puisse mettre un peu plus efficacement la question à l'étude, une loi du 23 décembre 1932 avait suspendu d'abord jusqu'au 30 juin 1933 et ensuite jusqu'en novembre 1933 les exécutions forcées).

Le seul effet tangible de la législation sur les dettes agricoles fut le moratoire — qui dure en Roumanie depuis le 18 décembre 1931 et que la loi d'avril 1933 finit par adopter provisoirement pour 2 et 5 ans.

Cependant il ne faut pas perdre de vue que le moratoire n'a pas été, dès le début, décrété pour une si longue période. Il l'a été toujours par tranches de quelques mois, en attendant l'application effective de la loi, application retardée par les changements de gouvernement. Selon les modifications législatives les positions respec-

(1) Et par la suite jusqu'en novembre 1933.

(2) Nous verrons que les lois du 19 avril et 26 octobre 1932 se fondent sur les mêmes modalités d'allégement.

tives du débiteur et du créancier changeaient l'une envers l'autre. Il en résultait des répercussions dans la vie économique du pays. Ainsi tandis qu'une loi sur les dettes incitait les intéressés à s'entendre amiablement, une autre les subordonnait à la décision du juge ; et tandis que l'une admettait un allègement du passif sans limites, une autre limitait par hectare les dettes susceptibles d'assainissement etc. Ces modifications incessantes eurent une très grande importance *virtuelle* pour les créanciers et débiteurs. C'est la *perspective de la mise en application de telle ou telle loi* qui provoquait un changement dans l'attitude de tous, du simple débiteur rural à l'Institut d'Emission. L'état d'esprit des intéressés était ballotté, selon l'imprévu législatif, entre les sentiments les plus divers : conciliation, résistance, etc.

C'est par le changement continu intervenu dans les critères essentiels de l'intervention étatique — que la présentation et l'analyse de la législation sur l'allègement agricole peut intéresser. Dans quelle mesure ces dispositions correspondaient-elles aux véritables intérêts de l'agriculture et des agriculteurs, et enfin aux règles morales, économiques et politiques du Droit ?

★★

L'économie générale de la loi du 19 avril 1932 s'inspire des principes suivants : protection et donc allègement d'office du petit cultivateur, bénéficiaire de la réforme agraire, et dont la situation estimée extrêmement grave nécessitait une intervention immédiate du législateur. D'un autre côté allègement de la grande et moyenne propriété par les quatre modalités suivantes : a) réduction des intérêts accumulés, b) allègement par la procédure judiciaire, c) allègement à l'amiable, d) allègement

par l'ajournement des exécutions. La controverse portait notamment sur les définitions respectives de petite, moyenne et grande propriété. La tendance de la discussion législative fut d'élargir dans toute la mesure du possible le nombre des bénéficiaires, tout en évitant les mesures effectives pour la subvention des dispositions prises. Sans plus discuter à notre tour, maintes affirmations (1) sur

(1) a) Ainsi l'exposé de motifs porte que « dès qu'un puissant intérêt social la justifie, la loi est soustraite aux critiques qu'on apporte à toute intervention de l'Etat au nom des principes du droit commun ». Remarquons, en premier lieu, que le « puissant intérêt social » pouvait être sujet à discussion. De même que tous les régimes politiques prétendent instaurer la vertu, tous les gouvernements pourraient prétexter un puissant intérêt social, artificiellement créé, sinon imaginaire, pour violer le droit commun. Nous estimons, tout au contraire, que l'intervention étatiste doit s'approcher, le plus possible du droit commun, car le droit commun n'est pas un texte sans vie, mais représente un ensemble de règles lentement adaptées, parfois depuis des siècles, au fonctionnement de l'Etat.

b) De même lorsque le rapporteur de la loi affirme « qu'on ne peut apporter aucune accusation aux agriculteurs pour l'activité déployée dans l'après-guerre » et que « jamais la terre n'a été travaillée avec plus d'efforts pour améliorer sa culture et sa force de production », nous pouvons rappeler la première partie du présent ouvrage où l'on peut constater une crise agricole constante (mais masquée par l'inflation monétaire) dans toute l'après-guerre et dont, du reste, les responsabilités reviennent à la politique agricole insuffisante.

c) Nous faisons également toutes réserves sur la déclaration suivante faite par un membre du gouvernement. A l'objection que la loi sur l'allégement agricole pouvait être déclarée inconstitutionnelle, il opposait : « Je considère qu'un texte constitutionnel ne peut être violé ; mais un texte constitutionnel peut être largement interprété ou *modifié par une loi* lorsque les intérêts supérieurs du pays l'exigent. Peut-on me demander ce pur formalisme de recourir aux formalités constitutionnelles avec deux séries d'élections et un vote de 2/3 pour modifier un article de la Constitution ? J'estime que lorsque la nécessité le demande et lorsque nous avons le consentement géné-

lesquelles on pourrait faire plus d'une réserve, nous procéderons de suite à l'exposé des principes essentiels de la loi (1). Les remarques critiques feront l'objet d'un chapitre suivant.

★★

Il nous faut faire une remarque de terminologie juridique. Dans les discussions parlementaires ou publiques on emploie l'expression de « conversion » des dettes agricoles ; la loi d'avril 1932 employait les deux termes, celui de « conversion » (exemple « la conversion de plein droit » pour la petite propriété) et celui d'assainissement ; celle d'avril 1933 avait pour but « la réglementation » des dettes agricoles et urbaines. Il semble que cette dernière appellation, plus imprécise, approche davantage la réalité. On appelle en effet « conversion » une modification dans l'un quelconque des éléments de la créance faite avec le consentement mutuel du créancier et du débiteur. « Assainissement » signifie, étymologiquement parlant, « rendre sain » et ne s'emploie généralement que pour une institution (exemple une banque en difficulté dont la remise à l'état normal se fait par l'aide financière du dehors). Or, la première loi sur l'allégement (dont il est particulièrement question ici), procédait à une réduction *d'office* de certaines créances, avec également une réduction *d'office* du taux de l'intérêt. On devrait donc, pour être plus près de la vérité, parler plutôt de « réduction

rai, une simple loi ne viole pas la Constitution si elle interprète certaines de ses dispositions dans la faveur des producteurs et dans la faveur de la sûreté de l'Etat. »

(1) Nous emploierons, dans l'exposé de la loi proprement dite, pour plus de clarté, ses expressions mêmes.

tion » « d'annulation partielle » de « compression », de « consolidation » des créances, que de conversion et d'assainissement ; du reste dans la loi même, les créances étaient soumises à des régimes différents selon la qualité du débiteur, etc., les désignations devraient donc varier avec la modalité des opérations employées. Que si dans les premiers projets présentés, l'intégrité de la créance avait été respectée, on aurait pu, à la rigueur, parler de « conversion ». Mais ce terme devenait impropre pour désigner une réduction de 50 % de la créance, imposée d'office au créancier. Cependant, dans l'usage courant les deux expressions de « conversion » et « d'assainissement » sont restées et signifient généralement la modification ou la novation de la créance.

SECTION III. — L'OBJET DE LA LOI

L'objet de la loi est exprimé dans son article premier (1). C'est de venir en aide aux « citoyens roumains propriétaires de biens ruraux et de terrains destinés à l'agriculture quel que puisse être leur emplacement ». Les expressions employées sont extrêmement larges. L'emplacement dont il s'agit est l'emplacement administratif et la loi considère « biens ruraux » également ceux qui avaient ce caractère avant la loi du 29 mars 1923 et des lois ultérieures qui transformèrent une catégorie de biens ruraux en biens « urbains » pour des nécessités fiscales ou d'administration.

Néanmoins, d'après l'interprétation qu'en donne le règlement ne sont considérés « biens ruraux » : les terrains ruraux qui servent au commerce et à l'industrie,

(1) On trouve la traduction française de la loi dans le *Bulletin de la Banque Nationale*, de mai 1932.

aux entreprises pétrolifères, mines, carrières, exploitations climatiques ou d'eaux minérales.

Sont « susceptibles d'être assainies dans les conditions de la loi les dettes des propriétaires ci-dessus envers tout créancier particulier banques ou institutions de crédit ». Remarquons que la loi parle de « dettes » sans en préciser au moins en termes généraux leur ordre de grandeur. On avait proposé l'expression « grevés de charges excessives » mais elle fut remplacée par celle de « dettes ».

La définition des dettes agricoles est donnée à l'article suivant (art. 2).

Sont considérées comme telles (1^{re} catégorie) :

1° En premier lieu celles établies en vertu d'un rapport de propriété, savoir : les dettes des propriétaires de terrains agricoles, vignes, prairies, vergers, jardins de fleurs ou potagers, forêts, pépinières de toutes sortes — qui cultivent leurs terres suivant le régime du métayage, en régie ou association. Le règlement ajoute à l'énumération de la loi, par une interprétation extensive : les terrains pour la culture des céréales, des plantes industrielles, fourragères, médicinales, pâturages, terrains destinés à l'élevage du bétail, forêts et plantations d'arbres, les prairies bordant les cours d'eau, les marécages et terrains à végétation aquatique. Les terrains « situés autour de l'agriculteur » sont considérés comme étant destinés à l'agriculture, quel que soit leur emplacement administratif.

Les conditions de cette 1^{re} catégorie se ramènent à :

a) le rapport juridique de propriété entre l'individu et la terre.

La propriété apparente suffit (1) si elle est constatée par

(1) Art. 2 du règlement de la loi ; Vasilescu-Valjean et autres, *La*

les instances d'assainissement comme étant de bonne foi et comme étant exercée avec l'intention de propriétaire.

La disparition de la qualité de propriétaire apparent après la décision d'allégement déterminera sa révocation.

Le débiteur ne doit pas nécessairement être propriétaire au moment où il a contracté la dette : ainsi le cas d'un emprunt conclu en vue d'acquérir un terrain est considéré dette agricole.

b) être propriétaire de biens, ayant suivant l'énumération de la loi le caractère agricole. Les qualités de débiteur et de propriétaire doivent être réunies dans une même personne ; si donc le débiteur malgré qu'ayant donné un but agricole aux dettes contractées n'est pas propriétaire lui-même, il ne peut invoquer le bénéfice de la loi.

c) cultiver les terres suivant le système du métayage, en régie ou association. Cela exclut les propriétaires dont les terres sont en fermage à moins que les dettes n'aient été conclues par des actes à date certaine enregistrés avant l'affermage de leur propriété ; enfin on comprend également « les dettes des débiteurs dont les biens ont été affermés par leurs représentants et administrateurs légaux » ceci dans un souci de protection des mineurs et incapables.

2° Une seconde catégorie de dettes est considérée comme agricole : ce sont celles dont le paiement a été garanti par la constitution de droits réels sur les immeubles prévus par la loi ou sur leur inventaire vif ou mort. Ce sont les immeubles précédemment énumérés : terrains agricoles, vignes, prairies, etc. On établit ainsi donc

loi d'assainissement des dettes agricoles commentée, p. 73, Bucarest, 1932.

aussi un rapport entre la dette et la terre, car c'est la terre qui est l'élément principal protégé par la loi, soit qu'elle constitue elle-même un objet de propriété, soit un élément de garantie.

Le principe de l'assainissement connaît des exceptions déduites par « a contrario » du texte. Ne pourront bénéficier de la loi (1) :

— les fermiers ainsi que tous ceux qui cultivent la terre des autres, quel que soit le fondement de leur droit ;

— le débiteur n'ayant qu'une simple vocation héréditaire à la propriété : c'est le cas fréquent à la campagne des enfants qui cultivent la terre de leurs parents ;

— le mari qui administre et cultive les biens de sa femme ; le mari dotal ne peut invoquer la loi qu'avec le consentement de l'épouse.

SECTION IV. — L'ALLÈGEMENT (« CONVERSION »)

DE PLEIN DROIT DE LA PETITE PROPRIÉTÉ

Ayant ainsi brièvement déterminé l'objet de la loi il nous faut connaître les catégories de bénéficiaires prévues. La première est celle des « petits propriétaires » qui bénéficient de plein droit de l'allègement et qui constituent, selon le législateur, le but essentiel des lois sur les dettes agricoles.

(1) Une exception en sens inverse est prévue par l'art. 49, alinéa 2 : bénéficient également de la présente loi ceux qui ont un droit d'usufruit conforme à l'art. 285 du C. c. (c'est le cas des parents ayant demandé le divorce par consentement mutuel — ils ont un usufruit portant sur la moitié des biens échus de ce fait même à leurs enfants) sur un bien immobilier agricole, même s'ils n'ont d'autre immeuble agricole en pleine propriété à la condition de ne pas préjudicier les droits prévus par la loi en faveur des enfants.

§ 1^{er}. — *Les bénéficiaires*

1° *Énumération.* — Les catégories suivantes bénéficient de l'allégement de plein droit :

A) Les agriculteurs propriétaires de 10 ha. ou moins, dont les terrains agricoles et biens ruraux représentent au moins 30 % de la valeur totale de leur patrimoine.

B) Les paysans rendus propriétaires mais ne possédant pas des titres définitifs d'insaisinement, tous les colons (il s'agit de colonisation intérieure) sans tenir compte de l'étendue des lots et qui, au moment de la promulgation de la loi n'ont pas des titres de propriété mais sont admis et installés sur les lots.

C) Les propriétaires antérieurs à la date du 15 août 1916 endommagés par la guerre et leurs héritiers situés dans la région du front, sans tenir compte de la nature et de l'étendue de leurs biens agricoles. Sont considérées comme régions du front seulement celles qui sont déterminées dans le décret royal n° 2011 du 4 mai 1920, à l'exception du département de Ramnicu-Sarat et de Tecuci où on ajoute des régions qui ne sont pas prévues dans le décret du 4 mai.

D) Les dettes des agriculteurs, propriétaires jusqu'à 25 ha. dans les régions montagneuses ayant au moins 600 mètres au-dessus du niveau de la mer (on considère l'altitude de la commune dont dépendent les biens).

E) Les dettes des agriculteurs propriétaires jusqu'à 50 ha., en majorité prés et pâturages des régions montagneuses de la Bukovine ayant une altitude d'au moins 600 mètres au-dessus du niveau de la mer.

F) Les dettes des associations (obstii) de la catégorie de paysans appelés « mosneni » ou « razezi » propriétaires

de forêts, clairières et sommets dénudés — constitués conformément aux dispositions du code forestier — indifféremment de l'étendue et de la nature de leurs propriétés.

G) Les propriétaires agricoles possédant plus de 10 ha. à condition de faire une déclaration qu'ils entendent restreindre leur demande à 10 ha. abandonnant le reste de la propriété aux poursuites des créanciers conformément au droit commun.

H) Les propriétaires dont les demandes d'allégement par réduction ou allégement judiciaire ont été rejetées.

I) Les créances contre les associations paysannes d'achat ou contre les groupements de paysans qui ont acheté des terrains agricoles en commun.

Exception au principe. — Ne bénéficient pas de la conversion de plein droit les débiteurs dont les dettes ne dépassent au total 300 leis par ha. (ou 600 leis par ha. pour les débiteurs des coopératives de crédit). Les exceptions à l'ensemble de la loi et qui intéressent donc toutes les catégories de débiteurs seront exposées par la suite (1) (voir ce même Chapitre, Section VIII).

Pour bénéficier de l'allégement de plein droit des dettes il faut ainsi selon les principes généraux de la loi que les individus réunissent les qualités d'agriculteur et de propriétaire. L'étendue du terrain varie avec les différents critères dont nous nous réservons l'appréciation dans le Chapitre suivant. La qualité du propriétaire — et c'est encore un principe général de la loi — doit être établie seulement au moment de la *publication* de la loi, l'allégement étant effectué de plein droit, et ayant produit instantanément ses effets, quelle que soit la situation au

(1) Ces exceptions sont prévues à l'art. 52 et prévoient les dettes envers l'Etat, les districts, les étrangers, les dettes alimentaires, etc...

moment où il a été *invoqué*. Quant au rapport de 30 % que les biens agricoles doivent représenter dans le patrimoine il peut être établi aussi à l'aide des rôles fiscaux.

2° *Modalité de réduction des créances*. — Les dettes agricoles ci-dessus énumérées sont réduites d'abord de 50 %, pourcentage considéré par la loi comme « représentant la déduction des intérêts accumulés ». Ensuite elles sont « converties de plein droit » dès l'instant de la publication de la loi, « en une créance amortissable dans un délai de 30 ans et portant un intérêt annuel de 4 % ». Les annuités représentant la cote d'amortissement ainsi que les intérêts, sont de valeur égale et calculées suivant un tableau d'amortissement prévu. Le terme de 30 ans est obligatoire pour les créanciers et facultatif pour les débiteurs qui peuvent se libérer avec anticipation totalement ou partiellement.

Les dettes provenant de l'achat des terres seront réduites au niveau des prix moyens de vente de 1931 si, après la réduction de 50 %, la dette dépassait la valeur actuelle de la terre.

Les dettes des agriculteurs possédant une propriété de 5 à 10 ha. inclusivement (1) et des propriétaires des jardins de fleurs ou légumes cultivés sous verre ou en serre possédant de 1 à 10 ha. inclusivement, envers les coopératives de crédit ainsi qu'envers toute autre institution de crédit, seront réduites de 25 % seulement capital et intérêts, si l'institution de crédit remplit les conditions suivantes : elle doit avoir un placement agricole de 70 %, ne pas avoir perçu des intérêts frais et commissions dépassant 18 %, et dont les dépôts à fructifier au 1^{er} jan-

(1) Ceux possédant donc moins de 5 ha. bénéficient de la réduction de 50 %.

vier 1931 représentaient un capital au moins égal au capital social, et appartenant, dans une proportion d'au moins 50 % aux paysans cultivateurs de terre, aux fondations scolaires ou ecclésiastiques ou à toutes autres associations sans but lucratif. C'est dans un souci de protection des économies paysannes que cette disposition fut prise. On considère dettes envers les coopératives et institutions de crédit seulement celles qui ont été *directement* contractées ou transmises par cession ou gage à date certaine avant le 18 décembre 1931 (lorsque commencèrent les suspensions des exécutions forcées).

§ 2. — *La situation des créanciers*

Toutes les poursuites intentées envers les débiteurs bénéficiaires de l'allégement de plein droit (sauf celles intentées pour les dettes exceptées de la loi, voir Section VIII de ce Chapitre) sont suspendues. Et les créanciers, quelle que soit la nature de la créance, la nature du titre et du rang, le privilège antérieurement acquis ne peuvent demander l'exécution que pour la cote afférente à l'année en cours. Ils deviennent égaux entre eux. Les annuités et les intérêts dus par les débiteurs convertis seront encaissés conformément à la loi pour la poursuite des revenus de l'Etat (1) (c'est-à-dire avec des formalités simplifiées), si le débiteur ne les a pas payées directement au créancier. Comme cette poursuite a lieu par les organes fiscaux, les créanciers s'y adresseront, en gardant néanmoins aussi la voie de poursuite du droit commun.

(1) Cette disposition a été prise par le fait même que l'Etat devait se substituer aux créanciers convertis. En fait, l'Etat n'eut jamais les moyens nécessités par l'opération et, du reste, la loi elle-même n'arriva pas à complète application.

Le paiement de l'annuité s'effectuera au cours du mois d'octobre de chaque année ; en cas de non-paiement des annuités l'exécution portera sur les *revenus* de la propriété agricole. Le non-paiement de trois annuités consécutives donne droit aux créanciers d'exécuter la propriété agricole même. Mais le débiteur peut, dans les deux cas, opposer le cas fortuit ou la force majeure et en cette circonstance le juge de paix est compétent pour accorder des délais de grâce.

La loi institue, à son tour, une nouvelle garantie au profit des créanciers ayant subi la réduction de créance (convertis) : c'est *l'hypothèque légale* sur la propriété du débiteur ; elle prend rang de droit le jour de l'introduction de la demande (1) d'allègement à l'instance judiciaire. On a discuté sur l'étendue de la propriété qui en est affectée, et le sous-secrétaire d'Etat à l'Agriculture a expliqué qu'elle comprend la propriété rurale seulement, sans qu'elle puisse inquiéter les autres biens. L'ensemble du patrimoine du débiteur bénéficiant de l'allègement de droit est affecté — en règle générale — au paiement des créances agricoles prévues par la loi. Néanmoins, le créancier peut se trouver dans certains cas devant deux patrimoines différents : lorsque le débiteur possédant plus de 10 ha. réduit sa demande d'allègement à ces 10 ha., ce qui arrive également lorsque la demande d'assainissement par réduction ou judiciaire a été rejetée. Le débiteur se trouve alors posséder deux patrimoines de nature différente soumis à deux régimes juridiques différents, savoir : pour la portion de terrain faisant

(1) Il y avait controverse, l'alinéa final de l'art. 5 lui fixant le rang au moment de la décision définitive.

l'objet de la « conversion de droit » c'est le régime de celle-ci qui trouve application — pour le reste du patrimoine c'est le droit commun. Les créances sont aussi réparties proportionnellement à ces actifs ; celles bénéficiant de l'allégement connaissent la réduction de la loi, tandis que les autres sont soumises au droit commun. La loi, en effet n'admet pas l'application au même débiteur de deux régimes de conversion différents.

On prévoit que la Caisse d'Amortissement de l'Etat pourra prendre à son compte les créances converties en se subrogeant dans les droits des créanciers. Cette reprise de créances s'effectuera par catégories, en accordant la préférence aux institutions de crédit converties de plein droit. En fait la Caisse d'Amortissement n'a pas eu le temps d'exister.

§ 3. — *La procédure*

Ce sont *les créanciers*, qui, en règle générale, entament la procédure. Tous les créanciers, et même ceux dont l'intégrité des créances est respectée, doivent faire à la justice de paix du domicile du débiteur et dans un délai de trois mois à partir de la publication de la loi, une déclaration des sommes qu'ils ont à recevoir en capital intérêts et accessoires en indiquant aussi le nom et le domicile du débiteur, la nature du titre et les garanties qu'ils possèdent (si la créance est inscrite aux livres fonciers les dates nécessaires pour l'identifier). Ils doivent également joindre à la déclaration des copies certifiées par eux d'après les titres de créance qu'ils possèdent. De même ils fourniront toutes les preuves pour établir que les terrains agricoles et biens ruraux représentent moins de 30 % de la valeur du patrimoine du

débiteur. Les institutions de crédit bénéficient de la réduction de 25 % seulement si elles font les preuves nécessaires (voir ci-dessus au § 2). Quant aux dettes résultées d'acquisitions de terrains on fera la preuve suivant le droit commun.

La demande et les déclarations de créance ne seront introduites par les *débiteurs* que dans les cas suivants :

- pour les bénéficiaires sis dans la région du front ;
- les propriétaires agricoles possédant plus de 10 ha., mais déclarant restreindre leur demande à 10 ha.

- les propriétaires dont les demandes d'assainissement par réduction ou assainissement judiciaire ont été rejetées.

Mais toutes les catégories du débiteur *pourront* introduire dans le même délai de trois mois à la justice de paix compétente, une situation détaillée de leur actif et passif avec l'indication des propriétés qu'ils possèdent (mentionner le district, commune, rue, indications du livre foncier), et une liste de créanciers avec la spécification du quantum des créances, des droits de préférence, privilèges, etc.

Les déclarations faites par erreur à une justice de paix incompétente ne sont pas annulées : elles seront considérées valables et envoyées directement à l'instance compétente, par un sentiment de sollicitude qu'on témoigne aux petits cultivateurs débiteurs.

La sanction pour les créanciers négligents est la déchéance : les titulaires des créances non déclarées dans les délais requis, même si elles sont constatées par des actes authentiques seront déchus du droit de réaliser ces créances sur les biens prévus dans la loi, sur l'inventaire vif ou mort ou sur les produits agricoles. La déchéance

visé seulement la garantie que le créancier voit disparaître sans que le droit de créance en lui-même soit entamé, aussi le créancier peut-il exécuter sur les biens qui ne sont pas affectés par cette indisponibilité, notamment les biens futurs et les revenus professionnels (1).

C'est le juge de paix, qui, après avoir entendu les objections du débiteur et du créancier constatera le quantum du passif ; dans ce but, les parties seront citées d'office devant lui, les parties absentes pourront être jugées aussi d'après les déclarations, mémoires, écrits, etc., et toutes autres pièces déposées au dossier. Les litiges éventuels entre le débiteur et le créancier relatifs à l'existence ou au quantum des dettes, seront jugés toujours par le juge de paix d'urgence et avec priorité en chambre de conseil, quelle que fut leur valeur.

Le dispositif du jugement devra contenir le quantum total des dettes converties, le terme quand ces dettes devront être payées, l'annuité établie conformément au tableau, les biens qui garantissent l'opération de conversion, de même que la nature, le titre et le rang antérieur de la créance convertie.

La décision du juge de paix est prononcée avec droit d'appel devant le tribunal, à interjeter pendant un mois du jour du prononcé du jugement ; les décisions du tribunal pourront, à leur tour être attaquées par voie de recours devant la Cour d'Appel, dans un autre mois. Ce recours est suspensif d'exécution. En cas de cassation, la Cour évoquera le fonds toutes les fois qu'une vérification des faits ou l'examen de nouveaux éléments de probation et leur appréciation différente ne sont pas demandés.

(1) Voir Vasilescu-Valjean, *op. cit.*, p. 125.

Quand de semblables vérifications sont nécessaires, la Cour doit envoyer la cause devant l'instance dont la décision a été cassée (1).

C'est l'arrêt rendu par les instances ci-dessus qui constitue le titre du créancier. Ce titre, le créancier ne pourra l'exécuter que pour la cote afférente à l'année en cours. Le débiteur doit payer la créance ainsi réduite dans 30 ans, mais puisqu'il peut le faire aussi dans un délai moindre, la décision judiciaire en spécifie soigneusement le terme. Au cas où les propriétaires ayant plus de 10 ha. bénéficieront de la « conversion de plein droit » c'est-à-dire que l'allégement de leurs dettes sera réduit seulement à la quote-part de ces dix ha. (2), le juge de paix fixera la quote-part afférente de la dette à répartir aux dix ha. Il déterminera, de même, l'endroit où ces 10 ha. seront défalqués en y englobant le terrain où est sise la demeure du débiteur.

Ainsi donc, dans le système de l'allégement d'office (« conversion de plein droit »), ce sont les cotes annuelles acquittées par les débiteurs « assainis » qui remplacent les créances primitives. L'opération s'analyse juridique-

(1) Une copie sera envoyée d'après la décision définitive aux instances compétentes afin d'opérer une inscription hypothécaire dans le registre des charges immobilières (car la législation roumaine ne connaît pas l'hypothèque occulte même à la suite d'une décision judiciaire) ou dans les livres fonciers de la situation de l'immeuble appartenant au débiteur assaini.

(2) Soit qu'ils limitent leurs demandes d'allégement à ces 10 ha., soit que leurs demandes « d'allégement judiciaire » ou « par réduction des intérêts accumulés » ont été repoussées et que donc, ainsi, ils doivent se limiter aux 10 ha.

ment dans une novation de créance, dont le fondement se trouve dans la décision du juge. On constate par ailleurs que les moyens de procédure ne sont pas analogues à ceux du droit commercial (concordat préventif, faillite), car il leur manque, dans notre cas, l'élément essentiel de publicité qui puisse rendre la décision judiciaire opposable à tous les créanciers. Ce qui est opposable, ici, aux créanciers, c'est uniquement la réduction, l'échelonnement et l'inscription de l'hypothèque légale (1).

Rappelons enfin que pour stimuler et faciliter le recours des ayants droit, les demandes d'allégement sont exemptes de timbres (2).

SECTION V. — L'ALLÈGEMENT DE LA GRANDE ET MOYENNE PROPRIÉTÉ

La loi du 19 avril 1932 assainit d'office la « petite propriété agricole » dont elle fixe l'étendue à 10 hectares. Cependant, des mesures d'allégement ont été également prises au profit de ce que le législateur a appelé la « moyenne et grande propriété ». Cette catégorie comprend toutes les terres dont la superficie dépasse 10 hectares.

§ 1^{er}. — Conditions générales : l'article 8 de la loi

On distingue trois catégories de bénéficiaires auxquels les conditions spéciales suivantes sont exigées selon l'article 8 de la loi :

Première catégorie de bénéficiaires. — a) avoir des

(1) Vasilescu-Valjean, *op. cit.*, p. 130.

(2) Le recours en Cassation (ayant lieu devant la Cour d'Appel) est seul soumis à une taxe modique de 300 leis.

dettes qui entrent dans la catégorie des « dettes agricoles » suivant les principes généraux de la loi (voir Section III du présent Chapitre) ;

b) posséder plus de 10 hectares de terre ;

c) que au moins 60 % des dettes (capital et intérêts) de l'agriculteur et où il figure comme débiteur principal (et donc pas en qualité de garant) soient contractées en vue d'acquérir de la terre, ou d'augmenter l'inventaire vif et mort, ou pour des constructions agricoles, plantations et améliorations foncières, irrigations, endiguements et drainages, pour la couverture des pertes résultant de l'exploitation agricole, pour s'assurer un minimum d'existence, pour des dépenses provoquées par la force majeure, ainsi que pour les dépenses d'exploitation. Les sommes empruntées pour acquitter, renouveler ou consolider les dettes employées dans le but ci-dessus, seront considérées toujours comme dettes agricoles (1) ;

d) que ces dettes soient contractées avant le 18 décembre 1931. Cependant les dettes contractées après cette date entreront dans les 60 % du passif si le débiteur pourra prouver qu'elles ont été contractées dans le but de consolider une dette faite dans les conditions précédentes.

Deuxième catégorie de bénéficiaires. — Peuvent être également assainies dans les conditions ci-dessus, les dettes des agriculteurs possédant moins de 10 hectares, et qui n'ont pas bénéficié ou n'ont pas voulu bénéficier de

(1) Article 8 du règlement. Rappelons que le point c) comprend une exception : ne pourront bénéficier de cette modalité d'allègement les exploiters de forêts en vue de la commercialisation et de l'industrialisation même s'ils ont acheté aussi le sol, « à moins que l'entreprise industrielle ne soit un accessoire de l'entreprise agricole ».

la conversion de plein droit (envisagée à la Section IV du présent Chapitre). C'est le cas de ceux qui ne sont pas agriculteurs de profession ou ne remplissent pas la proportion de biens agricoles exigée par la loi.

Troisième catégorie de bénéficiaires. — On répète ici une disposition connue déjà en tant que principe général de la loi. C'est le cas des dettes pour le paiement desquelles on a affecté des droits réels sur terrains agricoles, vignes, prairies, etc. (voir au présent Chapitre, la Section III, 1^{re} catégorie) de même que les récoltes et l'inventaire (1) vif ou mort.

Les dettes des agriculteurs garanties par des droits réels sur les immeubles urbains sont présumées avoir été employées dans d'autres buts que l'exploitation de la terre, aussi ne sont-elles soumises à l'allégement que si le débiteur prouve leur avoir donné un emploi agricole. On a bien précisé à la Chambre que la loi n'établit ici qu'une *présomption* qui souffre la preuve contraire. Ainsi donc, dette garantie par un immeuble rural : présomption de dette *agricole* en faveur du débiteur, avec la possibilité pour le créancier de fournir la preuve de l'emploi non-agricole des sommes empruntées. Dette garantie par un immeuble urbain : présomption — cette fois-ci en faveur du créancier — que la dette est *urbaine* et échappe par cela même à la réduction ; c'est le débiteur qui pourra maintenant fournir la preuve du contraire et, s'il y réussit, réduire la créance. Remarquons que la notion de dette agricole est extrêmement étendue et que la preuve de

(1) La notion d'inventaire agricole a été précisée lors des réformes agraires de 1919-21 : c'est l'inventaire vif ou mort qui sert à l'exploitation agricole.

l'emploi agricole sera de beaucoup plus aisée à fournir que celle de dette urbaine.

On constate ainsi que la notion — envisagée ci-dessus de l'art. 8 — concernant les biens pouvant susciter l'allègement de la « moyenne et grande propriété » dépasse de beaucoup la définition générale des « biens agricoles » donnée à l'article 2 (voir présent Ch., Sect. III). En effet, l'art. 2 prévoyait la réduction de la créance à la condition d'être garantie par des immeubles *agricoles*. L'article 8, par l'extension qui lui fut donnée à la Chambre, admet que même la dette garantie par un immeuble *urbain* peut bénéficier de la réduction, si le débiteur prouve l'emploi agricole des sommes empruntées. On a estimé que le sens large de l'art. 8 devait l'emporter sur le sens plus restrictif de l'article 2 (1).

En ce qui concerne le *passif total* ainsi que la cote de 60 % on calcule les dettes en capital, intérêts et accessoires de toute sorte, jusqu'à la date de la demande d'allègement ; *toutes* les dettes entrent dans ce calcul même celles qui ne sont soumises à aucune réduction.

La nature des garanties dont les dettes ont été affectées importe peu : dès que les sommes ont été employées selon l'article 8 de la loi, les dettes peuvent être chirographaires ou hypothécaires, sans que les droits de préférence grevant les biens agricoles ou urbains constituent un empêchement à l'allègement.

Est-ce que la somme empruntée doit être effectivement dépensée dans les buts prévus par la loi ? Le texte parle des dettes « contractées *en vue* d'acquérir la terre, etc. ». Cependant le texte s'exprime mal car *l'intention* ne suffit

(1) Voir aussi Vasilescu-Valjean, *op. cit.*, p. 152.

pas, il faut que la somme ait été réellement employée et qu'on ait éprouvé une perte. C'est le résultat déficitaire de l'opération qui est pris en considération.

★★

Nous rappelons que l'allégement de la « grande et moyenne propriété » est susceptible de quatre modalités. Ce sont :

L'assainissement par la réduction des intérêts accumulés ;

L'assainissement judiciaire ;

L'assainissement à l'amiable ;

L'assainissement par l'ajournement des exécutions.

Néanmoins les débiteurs bénéficiant de l'une des deux premières modalités d'allégement (savoir par « réduction des intérêts accumulés » ou « judiciaire ») et qui, de plus, fournissent la preuve que 60 % de leurs dettes ont été contractées dans des conditions ci-dessus envisagées de l'article 8, verront *le reste de leurs dettes suivre le régime d'allégement auquel ils ont été soumis : l'ensemble de leur passif subit la réduction* (1). C'est une disposition prévue par l'article 36 de la loi. Les seuls exceptés seront les créanciers futurs, ainsi que les titulaires de créances expressément exceptées de la réduction (voir Sect. VIII de ce Chapitre).

L'article 36 met ainsi en échec plusieurs des conditions générales exigées pour l'allégement de la « grande et moyenne propriété » :

(1) Le débiteur a néanmoins la faculté d'accorder des facilités aux créanciers qui l'intéressent davantage, sans toutefois avantager ouvertement certains créanciers au détriment d'autres créanciers.

a) d'abord la condition de l'article 8 portant que la dette, pour être assanable devait avoir une date antérieure au 18 décembre 1931. Or, l'article 36 ne faisant plus de distinction quant à l'ancienneté du passif du débiteur, fait profiter *absolument toutes les dettes de l'allégement, quelle que soit leur date.*

b) l'article 8 avait essayé, en outre, à établir une discrimination dans le passif des moyens et grands agriculteurs, opération qui ne pouvait être effectuée quant aux propriétaires de 10 ha. (assainis de plein droit) en raison de la confusion de fait de leur patrimoine. L'article 8 prétendait donc faire un régime favorable uniquement aux dettes contractées dans un but exclusif agricole (dépenses prévues par l'article même). En faisant bénéficier l'ensemble du patrimoine de l'allégement, l'article 36 rend la discrimination inopérante et inutile.

§ 2. — *L'allégement par la réduction des intérêts accumulés*

C'est la première des quatre modalités d'allégement que la loi a prévu pour la « grande et moyenne propriété ». L'endettement est ici considéré comme une suite des taux exagérés d'intérêts, lesquels ont considérablement aggravé le passif par leur capitalisation anatocisme. La loi réduit en conséquence ce taux, et procède à un nouveau cacul de la dette. C'est la somme résultée de ce calcul que le débiteur devra dorénavant acquitter.

1) *La situation des débiteurs et créanciers.* — Les débiteurs prévus à l'article 8 (voir § 1^{er} de cette Section) qui désirent se libérer par cette modalité, bénéficieront de la réduction de leurs dettes par la déduction des inté-

rêts accumulés. La réduction sera calculée à l'échelle suivante :

10 %	pour les dettes contractées en 1931,	capital, intérêts et accessoires.
20 %	—	— 1930, — — —
30 %	—	— 1929, — — —
40 %	—	— 1928, — — —
50 %	—	— 1927, — — —

Ces réductions se feront automatiquement même si le débiteur n'a pas effectivement payé l'intérêt stipulé dans la convention de prêt. Le paiement régulier des intérêts par le débiteur depuis l'année où la dette a été contractée et jusqu'en 1932 est une présomption légale n'admettant pas la preuve contraire.

Le débiteur doit s'obliger à payer au moins 10 % du total des créances ainsi réduites et dans un délai de six mois calculé à partir de la date de la décision du tribunal. Le reste (90 % des créances réduites) dans un délai de deux ans à partir de la date où la créance est devenue exigible (1). Le non-paiement à terme des cotes établies par la décision du tribunal attire pour le débiteur la perte du bénéfice d'assainissement (par l'effet du pacte commissaire légal), ses biens restant soumis aux poursuites et exécutions de droit commun.

2) *La procédure pour l'assainissement par réduction des intérêts accumulés.* — C'est le débiteur qui entame les formalités procédurales (on se rappelle que dans la

(1) Pour les créances arrivées à échéance ou pour celles qui arriveraient au terme au cours de la procédure d'assainissement, la date de l'exigibilité est fixée de droit, à 3 mois à partir de la date de la décision définitive qui sera prononcée sur la réduction. Cette disposition est prise au profit de ceux dont l'échéance, tombant avant la décision du tribunal, auraient été forcés de payer les 90 % avant les 2 ans, ce que la loi veut éviter.

« conversion de plein droit » cette charge incombait au créancier). Le débiteur peut, du reste introduire cumulativement les demandes pour les quatre modalités d'assainissement à la fois ; dès que l'une d'elles est acceptée les trois autres seront retirées.

Le débiteur donc, dans les 60 jours de la publication de la loi, introduit sa demande devant le tribunal dans la circonscription duquel sont situés les « biens assanables » en y joignant les pièces nécessaires (s'il a plusieurs immeubles, devant le tribunal du principal d'entre eux ou devant celui du domicile). L'introduction de la demande devant un tribunal incompétent n'attire pas la déchéance du débiteur du bénéfice de l'allégement. La demande doit contenir la situation détaillée des créances accompagnées d'un duplicata pour chaque créancier avec les conditions de paiement (10 % en 6 mois, etc.). Mais le débiteur peut aussi plus simplement signifier qu'il demande l'assainissement par la réduction des intérêts accumulés sans présenter les actes, duplicata, etc., et sa demande est encore recevable.

Aussitôt qu'il aura reçu la demande, le Président du tribunal citera d'office les créanciers en leur enjoignant de déposer dans un délai de 30 jours au maximum (à partir de la réception de la citation) les objections qu'ils ont à faire ainsi que toutes les pièces nécessaires à la défense de leurs droits. Si un créancier n'est pas cité, la décision du tribunal ne peut lui être opposée (car ce n'est pas une procédure de liquidation ayant son effet de par sa publicité « erga omnes ») ; le créancier présent à l'instance et qui a omis de faire les objections nécessaires pour faire perdre au débiteur le bénéfice de la loi, n'aura qu'à se pourvoir en révision suivant le droit commun.

Au terme fixé, le tribunal examine la demande du débiteur agricole, les objections déposées par les créanciers, entend les parties, constate l'accomplissement des conditions générales exigées par la loi (qualité de la dette, de propriétaire, etc.) et tranche les litiges surgis entre les plaideurs relatives à l'existence et au quantum des créances soumises à l'allégement. Après avoir établi leur teneur primitive, le tribunal opère la réduction de la dette, selon le tableau ci-dessus envisagé, et fixe conformément à l'obligation prise par le débiteur le terme de paiement de la cote de 10 % ainsi que du reste dû (de 90 %).

En cas de non-paiement à terme d'une seule annuité d'assainissement, le tribunal, à la demande de n'importe quel créancier impayé, décidera la déchéance du bénéfice de l'allégement et en conséquence l'annulation de la réduction opérée. Les créanciers peuvent rentrer dans leurs droits antérieurs à l'introduction de la demande, sans qu'on puisse leur opposer les déchéances résultant du non-accomplissement des formalités en vue de la conservation de leurs droits. Ils pourront donc poursuivre selon le droit commun. Ce n'est qu'en cas de récoltes déficitaires ou de force majeure que le tribunal peut accorder sur la demande du débiteur un délai de paiement en répartissant les annuités sur le restant du terme.

Si, au cours de la procédure d'allégement un débiteur « assaini » est empêché de réaliser ses récoltes à la suite d'un sequestre de n'importe quelle nature, le Président du Tribunal est en droit (par ordonnance présidentielle définitive et sans appel) d'autoriser leur vente, pour que la couverture à temps de l'annuité d'assainissement soit effectuée.

La décision du tribunal consacrant la réduction des « intérêts accumulés » sera définitive. Il n'y a pas d'appel, on ne pourra introduire contre elle qu'un recours à la Cour d'Appel compétente (1).

★★

Constatons, pour conclure, que l'allégement par la réduction des intérêts accumulés comporte, au fond, deux aspects : a) une réduction des intérêts, et b) une prorogation des échéances. Les autres éléments de la créance restent dans la situation du droit commun, *c'est notamment le cas des garanties* lesquelles, contrairement à l'allégement de plein droit ne sont ici nullement atteintes.

§ 3. — *L'allégement judiciaire*

1) *La situation du débiteur.* — Cette modalité consiste de la part du débiteur a offrir une cote de 60 % au minimum du total de ses créances (capital, intérêts et accessoires) payable dans un terme qui sera fixé par le tribunal en rapport avec la capacité de paiement du débiteur et comprenant une annuité qui représentera 50 % au plus du revenu de ses biens. Par « revenus » (2) on entend

(1) Ce recours pourra être introduit dans les 30 jours après la communication de la décision du tribunal. Le recours est suspensif d'exécution. Si la décision est cassée, la Cour évoquera le fond toutes les fois qu'une vérification des faits ou l'examen de nouveaux éléments probatoires et leur appréciation ne sont pas demandés. Si des pareilles vérifications sont nécessaires, la Cour enverra la cause devant l'instance dont la décision a été cassée.

(2) Les revenus inscrits dans les registres fiscaux serviront de norme pour le calcul des revenus des terres arables ; les revenus des vignes seront inscrits à quatre fois les revenus inscrits dans les registres du fisc.

les revenus nets de tous les biens du débiteur après que l'on aura déduit les dépenses d'exploitation. Toutefois le débiteur pourra offrir son revenu intégral ainsi que toute autres garanties des autres personnes, ce qui lui permettra d'acquitter une cote annuelle plus importante (ce ne sont que le tribunal et les créanciers qui sont tenus de respecter les maximum de 30 ans et de 50 % par annuité).

C'est le débiteur qui présentera au tribunal la demande d'allégement avec un tableau de ses créanciers, de ses revenus etc. Le rôle du Tribunal sera de fixer, dans les limites de la loi, mais selon ses appréciations, les quatre points suivants concernant la créance : sa réduction, son terme de paiement (lequel ne doit dépasser 30 ans), l'annuité (qui ne peut dépasser 50 % des revenus annuels du débiteur), et enfin, le taux d'intérêt. Si le débiteur ne peut s'acquitter en trente ans, cette modalité d'allégement sera repoussée.

2) *La situation et les garanties des créanciers.* — Les créanciers pourront prouver devant le tribunal que le débiteur n'a pas besoin d'allégement, soit qu'il est en mesure d'acquitter sa dette dans un délai plus court étant donné sa capacité de paiement, soit que les sommes offertes sont trop petites. Si les créanciers appelés devant l'instance d'assainissement judiciaire sont à leur tour débiteurs agricoles susceptibles d'être assainis, ils peuvent appeler devant la même instance leurs créanciers, afin d'obtenir envers eux une réduction des créances jusqu'à la limite de la réduction supportée par eux-mêmes, cédant à ces créanciers leurs droits reconnus par la décision d'assainissement et restant obligés dans les conditions de la loi seulement pour la différence éventuelle. Cette délégation

tion (1) s'effectuera par une décision spéciale prononcée par le tribunal. Les créanciers antérieurs à la demande d'allégement judiciaire et non indiqués par le débiteur ont le droit d'intervenir pendant l'instance d'assainissement judiciaire, jusqu'au moment de la prononciation définitive de la décision (2).

Toutes les aliénations et constitutions de droits réels en dehors des récoltes en nantissement, effectuées après la date du dépôt de la présente loi (20 nov. 1931) ne sont pas opposables (3) aux créanciers antérieurs à cette date à l'exception des droits réels qui seraient constituées en faveur du « Crédit Agricole Hypothécaire de la Roumanie » (4).

La décision définitive d'assainissement judiciaire constitue le titre exécutoire pour la cote annuelle fixée, et non plus pour l'ensemble de la créance.

Les débiteurs des institutions de crédit sont obligés d'émettre après l'obtention de l'assainissement judiciaire,

(1) La loi parle de « compensation » ; cependant l'opération revêt les formes d'une délégation parfaite — et obligatoire à la demande de la partie intéressée (Vasilescu-Valjean, *op. cit.*, p. 186).

(2) C'est une exception au droit commun roumain : en effet l'art. 248, alinéa 2 du code de procédure civile ne permet l'intervention en son propre nom qu'à la première instance.

(3) L'opposabilité peut être invoquée par tout créancier antérieur au dépôt de la loi d'assainissement, et profite, en ce cas à tous les créanciers qui bénéficient de l'hypothèque légale prévue dans la décision d'allégement judiciaire.

(4) Le « Crédit Agricole Hypothécaire » fut institué en 1930. On ne lui accorde pas de privilèges spéciaux. Mais on doit lui donner la possibilité de faire les opérations de crédit, extrêmement utiles du reste aux agriculteurs mêmes. Ceux-ci avaient vu disparaître leurs crédits dès que la loi sur les dettes était annoncée ; la seule institution pouvant encore leur en accorder c'est le « Crédit Hypothécaire de la Roumanie ».

et à la demande de celles-ci, des « effets de circulation » pour la valeur des annuités d'assainissement. Ces effets seront exempts de timbres et seront renouvelés par les débiteurs conformément aux dispositions de la Banque Nationale jusqu'à l'acquittement. Les institutions de crédit délivreront aux débiteurs des certificats constatant la nature des effets signés. Le refus de signer les effets de circulation donne le droit aux institutions de crédit d'obtenir des instances judiciaires la déchéance du débiteur.

Le but de ces « effets de circulation » est de mobiliser la *créance réduite*, permettant ainsi au créancier de les réescompter à l'Institut d'Emission. Ces effets *ne circulent pas* à proprement parler, le débiteur n'étant pas obligé de les acquitter lors de l'échéance mais de les renouveler seulement (1).

« La décision d'assainissement judiciaire est opposable à tous les créanciers du débiteur dont les biens ont été assainis par l'assainissement judiciaire », dit le texte légal. Néanmoins la décision n'est pas opposable aux créanciers postérieurs à la demande d'assainissement.

La cote globale fixée par la décision sera déposée par le débiteur au receveur des contributions et sera distribuée aux créanciers par le premier président du tribunal proportionnellement au quantum de leurs créances (en cas d'accord entre débiteur et créanciers le paiement pourra être effectué directement entre leurs mains).

Une *hypothèque légale* garantit les sommes dues par suite de la décision d'allégement judiciaire, ainsi que les annuités ; elle grève les immeubles du débiteur. Les annuités sont réparties entre les créanciers au quantum

(1) Voir Vasilescu-Valjean, *op. cit.*, p. 195.

des différentes créances d'après leur rang de préférence. Par l'effet de la décision d'assainissement les garanties réelles ultérieures disparaissent tandis que les garanties personnelles sont réduites et échelonnées suivant, en cela, les modifications de la créance principale.

Le rang de l'hypothèque — il s'agit de l'hypothèque légale à la suite de la sentence — est déterminé par le jour de la prise de l'inscription. A partir de cette inscription les biens du débiteur peuvent librement circuler car les créanciers soumis à l'assainissement sont protégés contre tous les actes de leurs débiteurs (1). Par contre les mesures d'assurance et d'exécution forcée, antérieures à la publication de la loi, sur les biens compris dans la décision d'allégement judiciaire, sont annulées de plein droit à la date de cette décision. D'après une interprétation large, les mesures d'assurance et l'exécution forcée sont annulées *même si elles portent sur d'autres biens du débiteur* que ceux compris dans la décision d'assainissement. Cela mettrait le texte en accord avec l'article 36 (exposé au § 1^{er} de cette Section) lequel procède à l'allégement de tout le passif, sans distinction.

En cas de non paiement à terme d'une seule annuité d'assainissement, le tribunal décide la déchéance du bénéfice de la loi tout comme pour l'assainissement par réduction des intérêts accumulés.

(1) En effet, même si le débiteur constitue d'autres hypothèques sur le même immeuble, même si les créanciers ayant pris naissance après la demande d'assainissement ou étant exceptés par la loi vendent l'immeuble aux enchères, — les créanciers soumis à l'assainissement auront un droit de préférence sur le prix, et pour la totalité de la somme qui leur est due.

3) *La procédure de l'assainissement judiciaire.* — C'est le débiteur qui doit introduire la demande dans un délai de deux mois de la publication de la loi. Il doit y joindre :

1°) Un tableau de tous les débiteurs et créanciers, avec l'indication de leur domicile, la nature du titre et du rang ainsi que l'indication de tous les droits de privilège ou de préférence conservés sur les biens et dont on doit tenir compte à la répartition de la cote globale entre les créanciers prévus dans la décision d'assainissement.

2°) Un plan de liquidation par un amortissement des dettes dans un délai qui ne peut, en aucun cas, dépasser trente ans et avec la spécification des cotes qu'il offre ainsi que des revenus dont il dispose.

Si, dans la demande d'assainissement on a fait une omission de *bonne foi* on peut la compléter jusqu'au jugement.

Le tribunal compétent pour statuer sur la demande sera celui de l'immeuble (du principal immeuble s'il y en a plusieurs, ou du domicile du débiteur). Le rôle du Président du tribunal est très important : dès qu'il aura reçu la demande d'assainissement judiciaire il la fait afficher à la mairie où les biens du débiteur agricole sont situés (c'est la mesure de publicité que prend la loi). Il citera le débiteur et ses créanciers afin de vérifier si le débiteur remplit les conditions générales exigées par la loi, en les invitant à déposer dans les trente jours de la citation les objections et actes dont ils entendent se servir. Si le débiteur est propriétaire d'un immeuble inscrit dans les livres fonciers le Président constate, si, d'après les livres, tous les créanciers hypothécaires ont été indiqués par le débiteur et si l'un d'eux en serait omis, il devra d'office lui faire envoyer aussi un exemplaire de la demande en

ordonnant l'annotation de la demande dans les livres fonciers.

En vertu du principe de droit commun que le juge de l'action est aussi le juge de l'exception, on a décidé que tous les conflits juridiques relatifs à l'existence ou à la valeur de la créance seront jugés en instance.

Pour ce qui est de la procédure proprement dite de l'assainissement judiciaire, elle connaît deux phases, car l'allégement fait l'objet de deux décisions judiciaires. La première consiste dans son « admission en principe ». Dans la seconde, — la demande étant admise, — on juge au fond.

a) *L'admission en principe* (1) de la demande est examinée au terme fixé, et après que le tribunal aurait entendu en Chambre de conseil les débiteurs et créanciers. Il y a donc un débat contradictoire, ce n'est pas une simple phase préliminaire, mais un véritable procès au fond, où l'on discutera même l'existence des créances, ainsi que leur emploi dans un but agricole. Contre cette sentence les parties peuvent interjeter appel dans les dix jours de sa prononciation devant la Cour d'Appel respective. La Cour d'Appel jugera d'urgence et avec priorité et, en cas d'admission en principe de la demande d'assainissement judiciaire renverra le dossier au tribunal pour juger au fond. La loi ne mentionne pas le droit de recours, probablement par inadvertance (2) car ce droit constitue une garantie constitutionnelle qu'on ne saurait supprimer ; du reste il est prévu pour le jugement au fond.

(1) L'admission en principe existe dans différentes procédures : celle du divorce, du partage, et notamment du concordat préventif qu'on a voulu ici imiter.

(2) Vasilescu-Valjean *op. cit.*, p. 180.

b) Sitôt la demande admise en principe, le tribunal doit citer les parties pour un nouveau terme avec l'invitation à déposer (dans 30 jours) les pièces nécessaires pour prouver le quantum de l'actif et du passif. L'objet du débat portera sur *l'offre de paiement* faite par le débiteur, toutes les autres questions accessoires ou préliminaires ayant été nécessairement liquidées lors de l'admission en principe. Le tribunal en tenant compte des dettes qui restent soumises au droit commun, constatera si la cote offerte correspond aux revenus du débiteur provenant des biens admis dans l'assainissement, examinera les garanties de paiement offertes et fixera le taux d'intérêt que le débiteur payera pendant l'assainissement (rappelons que ce taux ne peut dépasser l'escompte de l'Institut d'Emission).

Les créanciers pourront prouver devant l'instance que le débiteur n'a pas besoin d'assainissement.

Contre la sentence du tribunal les parties peuvent interjeter appel dans un mois, et, dans un autre mois de la décision d'appel se pourvoir en cassation.

4) *La sanction du débiteur de mauvaise foi.* — La loi prévoit une sanction pour le débiteur agricole qui, dans la demande d'allégement dissimule une partie de son actif, ou, étant de mauvaise foi omet de la liste qu'il présente un des créanciers, ou enfin augmente son passif en indiquant des créanciers fictifs. Ce débiteur sera déchu du droit d'obtenir l'assainissement judiciaire. Cette disposition doit être étendue à tous ceux qui peuvent invoquer la présente loi — c'est une disposition générale. Le débiteur rentre dans le droit commun. La déchéance a lieu envers tout créancier

Cependant la sanction n'est pas aussi sévère qu'elle puisse paraître au premier abord, car *la décision d'allégement n'est pas annulée*. Elle ne peut être que revisée et encore au cas où elle remplit les conditions exigées par le droit commun roumain, savoir : si l'on découvre des preuves nouvelles après la sentence — si le jugement s'est basé sur des actes constatés faux — si les témoins ou les parties ont prêté faux serment. C'est le créancier qui devra faire la preuve de son omission. Toutefois même lorsque le débiteur fait mention d'une créance dans sa demande cela ne veut point dire qu'il la reconnaisse implicitement, étant donné que, obligé de mentionner *toutes* ses créances on peut en trouver dont il conteste la valabilité.

§ 4. — *L'allégement à l'amiable*

La loi permet que les deux modalités d'assainissement envisagées (par réduction des intérêts « accumulés » et « judiciaires ») soient réalisées à l'amiable entre débiteur et créanciers. Dans ce cas le débiteur demande au tribunal compétent *l'homologation* de cet accord qui acquiert ainsi le caractère d'une décision d'allégement. Le débiteur peut arriver à transaction avec une partie seulement de ses créanciers, sans préjudicier les intérêts des autres. Ces conventions entre intéressés ne sont soumises à aucun terme légal.

La loi permettant ainsi et accordant sa protection aux conventions entre particuliers démontre que ses dispositions ne sont pas d'ordre public. Aussi le débiteur peut-il renoncer dès avant l'expiration des termes prévus aux

diverses modalités d'allégement proposés par la loi, et même à la conversion de plein droit (1).

§ 5. — *L'allégement par l'ajournement des exécutions*

Cette quatrième modalité est mise à la disposition des « moyens et grands propriétaires » qui ne peuvent — leurs revenus étant insuffisants — ou ne veulent employer les autres moyens d'allégement. Ils pourront dans ce cas demander au tribunal de leur domicile (2) l'ajournement de l'exécution forcée en prenant l'engagement de liquider leurs dettes dans un délai de trois ans, et à un taux d'intérêt égal à l'escompte de la Banque Nationale. L'ajournement des exécutions s'analyse donc dans un simple moratoire, sans réduction ni échelonnement de la créance. La décision d'ajournement du tribunal ne constitue pas un titre exécutoire pour le créancier et, à la fin de la période de trois ans, les biens du débiteur seront poursuivis et éventuellement exécutés selon le droit commun.

Si le débiteur voudrait aliéner un de ses biens il devra requérir l'autorisation de ses créanciers. Les aliénations et constitutions de droits réels effectués après le dépôt de la loi (à savoir après le 20 novembre 1931) ne sont pas opposables aux créanciers antérieurs à cette date (3).

(1) Vasilescu-Valjean *op. cit.*, page 210.

(2) C'est une exception importante au droit commun, lequel exigeait d'intenter l'action devant le tribunal du défendeur et non du demandeur.

(3) A l'exception des droits réels constitués en faveur de la société du « Crédit Agricole Hypothécaire de Roumanie » mesure prise du reste aussi pour une situation pareille de l'assainissement judiciaire.

Le tribunal prononcera, à la requête des créanciers la déchéance du débiteur n'ayant pas acquitté les intérêts. La conséquence est qu'il rentre dans les conditions du droit commun.

§ 6. — *La suspension des exécutions au profit des débiteurs bénéficiant de l'allégement par la réduction des intérêts, l'ajournement des exécutions, ou judiciaire*

La loi n'a pas voulu que pendant la procédure de l'allégement, les débiteurs soient inquiétés par leurs créanciers. Aussi prescrit-elle qu'à partir de la date de l'introduction de la demande d'assainissement par réduction, remise des exécutions ou judiciaire, aucun créancier ne peut, pour une cause quelconque ou un titre antérieur à la demande d'allégement, procéder à des mesures de poursuite ou d'exécution sur l'avoir du débiteur, sur les accessoires ou produits afférents, ainsi que sur les sommes d'argent représentant la récolte produite par l'immeuble agricole. L'ensemble du patrimoine du débiteur est ainsi frappé d'insaisissabilité. La loi craint même que des exécutions ne soient intentées entre sa publication et l'introduction de la demande d'assainissement, aussi suspend-elle les mesures de poursuite pour la période allant de la publication à l'expiration des termes où l'on peut introduire la demande. La suspension des exécutions est décidée aussi à l'égard des créanciers dont les créances restent intactes. Ces créanciers ne pourront valablement entamer ou continuer leur poursuite qu'à la suite d'une décision définitive du tribunal.

Toutefois ces dispositions ne sont pas applicables aux débiteurs de l'Etat du district, ou de la commune.

SECTION VI. — LA SITUATION FAITE AUX INSTITUTIONS
DE CRÉDIT

La loi sur les dettes agricoles n'était pas sans avoir de graves répercussions pour les institutions de crédit. Celles-ci voyaient brusquement la majeure partie de leur portefeuille immobilisé, quand elles devaient, par ailleurs, continuer à remplir leurs obligations. De nombreuses déclarations en faillite étaient à craindre, avec le sentiment de méfiance et de retrait général des fonds qui se faisait jour. Aussi la loi du 19 avril 1932 dans le but de masquer, sinon de consolider leur situation, prit-elle diverses mesures à leur égard, sans définir, toutefois les institutions de crédit (on est convenu d'y comprendre, dans un sens large, toute société civile ou commerciale ayant comme principale occupation « le commerce de l'argent ou autres opérations bancaires ») (1).

1) *Utilisation des réserves bancaires.* — Toutes les institutions de crédit quelle que soit leur nature, dont le portefeuille a été soumis aux modalités de réduction des créances, pourront, en dérogeant au Code de commerce, utiliser leur fonds de réserves légales ainsi que leurs réserves latentes à l'amortissement de la dépréciation de leur portefeuille et sans accomplir les formalités du droit commun (notamment l'approbation préalable de l'assemblée générale).

Elles sont, de même, autorisées à maintenir dans leurs bilans à l'actif, dans un *compte spécial*, les différences qui résulteraient pour leur portefeuille de l'application de la loi sur les dettes. Ce compte spécial sera amorti par les

(1) Vasilescu-Valjean, *op. cit.*, page 222.

bilans ultérieurs ; les sommes destinées à l'amortissement seront exemptes d'impôts (analogie avec la disposition du droit commun qui dispense d'impôt les sommes définitivement perdues par une société, si elles résultent d'une faillite liquidée). Ces opérations ne pourront être réalisées que lorsque la réduction de l'actif sera constatée par les décisions judiciaires définitives d'allégement (même pour le cas d'allégement à l'amiable).

2) *La mobilisation des créances.* — Afin de mobiliser les créances et faciliter par ce moyen la situation des institutions de crédit, la loi prévoit deux mesures :

a) La Caisse d'Amortissement (1) pourra émettre pour le compte des institutions de crédit et *à leur demande* des titres d'hypothèque au porteur jusqu'à une valeur égale au quantum des créances restées après la réduction (la réduction doit être constatée par décision définitive). On indiquera sur le titre l'immeuble hypothéqué ainsi que la décision d'allégement. Les titres seront garantis par les droits résultant des décisions ci-dessus auxquelles s'ajoute la garantie de la banque qui a demandé l'émission.

Les coopératives de crédit à leur tour émettront par l'intermédiaire de la Caisse d'Amortissement ou par celle de la Banque Centrale des Coopératives des titres hypothécaires au porteur pour une valeur représentant la *moitié* seulement de la valeur de l'hypothèque légale accordée par les décisions judiciaires.

b) Une seconde modalité prévue pour faciliter la mobilisation consiste dans la possibilité de céder les créances assainies (après décision définitive du tribunal) par des

(1) Cette Caisse devait être créée pour l'amortissement des dettes privées ; mais elle n'a pas eu le temps de fonctionner.

formalités simplifiées. Les institutions de crédit pourront procéder à la cession de leurs titres judiciaires définitifs constatant l'allégement, sans acquitter ni taxes ni timbres ; la ratification de la cession s'effectuera également sans frais.

3) *Prolongement de l'échéance des effets de commerce.*

— Les lettres de change escomptées à toute institution de crédit après le 18 septembre 1931 et sur lesquelles figurent à n'importe quel titre les débiteurs bénéficiant de la loi sur les dettes, et dont l'échéance est au 18 septembre ou après cette date, sont considérées comme ayant de droit l'échéance à *neuf mois* après l'échéance prévue dans le titre.

Les débiteurs visés sont ceux qui remplissent les conditions générales de la loi, soit qu'ils aient la qualité de débiteur principal, soit celle de garant, ou tout autre. Mais puisque l'on ne peut avoir par avance la certitude qu'ils remplissent les conditions exigées par l'allégement, il suffit qu'ils en aient uniquement *l'aptitude* afin que le prolongement de l'échéance opère immédiatement.

Si dans l'intervalle des 9 mois prévus, les créances des débiteurs sont réduites par des décisions définitives, les effets de commerce (traites, etc.) existant dans le portefeuille des institutions de crédit passent — pour la partie réduite par la loi — dans le compte spécial du bilan (compte envisagé ci-dessus au point 1). Par contre les « moyens et grands propriétaires » qui n'ont pas obtenu dans l'intervalle de ces 9 mois la réduction par décision définitive, seront obligés, à la demande des institutions de crédit, de renouveler leurs effets conformément aux dispositions de la Banque Nationale. Le but est de mobi-

liser ces créances en les réescomptant à l'Institut d'Émission ou en les endossant sous n'importe quelle forme. Tous les effets renouvelés ou prolongés par la loi sont exempts de timbre.

4) *Suspension des déclarations en faillite.* — La loi suspend les déclarations en faillite (1) pendant cinq ans au profit de deux catégories de bénéficiaires :

1° les coopératives de crédit, les syndicats et coopératives d'agriculteurs de toute sorte, les institutions de banque ou de crédit à firme individuelle, collective ou constituées en société anonyme si au moins 10 % du total de leur portefeuille (considéré probablement à une date antérieure à la publication de la loi) ou placement comprend les créances soumises à l'allégement ;

2° les sociétés ou les commerçants de machines et instruments agricoles, engrais phosphatiques, naturels, ou de matériels nécessaires aux exploitations agricoles et viticoles (2) qui n'ont pas de débits de spiritueux (3), si au moins 50 % de leur placement comprend des créances soumises à l'assainissement et dérivent de la vente de semblables marchandises.

(1) La suspension de la faillite a lieu même si les créanciers l'ayant demandée sont de nationalité étrangère. Nous verrons en effet que les étrangers ne subissent pas les effets de la loi sur les dettes.

(2) Remarquer que l'énumération est plus large que lors de l'utilisation des réserves bancaires, mobilisation de créances, prolongement de l'échéance des effets de commerce. Les syndicats et coopératives agricoles, sociétés de machines et instruments agricoles, etc., n'y étaient pas compris.

(3) Ce sont les tenanciers de débits spiritueux qui, surtout à la campagne ont pratiqué l'usure. La loi ne les estime pas intéressants pour leur accorder des facilités.

Néanmoins le but de la loi n'a pas été entièrement atteint, car elle n'a pas empêché les poursuites ou exécutions individuelles. Ces exécutions profitent à tous les créanciers venant s'inscrire à la distribution des sommes. Mais puisque il n'y a pas de déclaration en faillite, l'institution de crédit ne perd pas le bénéfice des termes, elle continue à s'administrer seule, à vendre, acheter, payer valablement, etc...

Toutes les institutions de crédit déjà énumérées, ainsi que les commerçants ou les sociétés d'ustensiles agricoles qui se trouveraient en concordat bénéficient de ces dispositions. Les effets de la révocation du concordat préventif — pour le non paiement des rates concordataires — sont également suspendus pour cinq ans.

La suspension de la déclaration en faillite se fera sur la base des certificats délivrés par les instances appelées à appliquer l'allégement, où elles attestent que celui qui est déclaré en faillite accomplit les conditions mentionnées ci-dessus. Eventuellement la suspension peut être obtenue à la suite d'une expertise ordonnée par le tribunal. La demande de suspension sera introduite tant que la décision portant sur la faillite n'est pas restée définitive devant les instances du fond. La suspension est jugée en Chambre de conseil d'urgence et avec priorité.

5) *Les répercussions de l'allégement à l'Institut d'Emission.* — Des dispositions particulières sont appliquées à la Banque Nationale en ce qui concerne la prolongation de 9 mois des lettres de change escomptées aux institutions de crédit. On craint que les lettres de change ainsi prolongées, auront toujours une échéance supérieure à 9 mois, ce qui est interdit par les statuts de la Banque. Aussi l'art. 39, alinéa 2 de la loi dispose-t-il que « les

débiteurs des effets réescomptés à la Banque Nationale de Roumanie, prévus à l'art. 8 (ce sont les « moyens et grands propriétaires ») et qui bénéficieront de ces dispositions doivent présenter des effets de renouvellement ayant l'échéance dans 9 mois, en payant en même temps les intérêts afférents conformément à la loi. Si les débiteurs ne se présentent pas au renouvellement ce sont les banques qui doivent payer les intérêts jusqu'à la date où l'échéance a été prolongée de plein droit.

L'ensemble des formalités et actes juridiques concernant les effets réescomptés à la Banque Nationale seront accomplis par l'institut de crédit qui les a présentés à l'escompte de la Banque (1).

Ces dispositions sont édictées par la nécessité des faits. L'Institut d'Emission ne peut être au courant avec la situation de tous les débiteurs. Par ailleurs, les banques sont, de droit commun, engagées envers la Banque Nationale quant à la réalité du portefeuille escompté. Les banques auront donc tout intérêt à défendre leur cause devant l'instance judiciaire. Comme elles remplissent un mandat légal illimité, elles devront répondre envers la Banque Nationale de la manière dont elles ont rempli leur mission.

6) *La subvention financière de l'Etat pour l'allégement des dettes agricoles.* — L'Etat s'engage dans l'article final de la loi à subvenir aux opérations de liquidation des effets commerciaux dont l'échéance a été prorogée, en couvrant les pertes des institutions de crédit. La subven-

(1) Dans ce but les institutions de crédit demanderont à la Banque Nationale une copie conforme des effets escomptés, copies qui serviront comme titres devant les instances compétentes. La décision judiciaire mentionne que les effets sont escomptés à la Banque Nationale.

tion aurait dû faire l'objet d'une loi spéciale qui n'a pas eu, en fait, le temps d'exister. Cette loi devait également garantir le portefeuille agricole escompté à la Banque Nationale.

SECTION VII. — ALLÈGEMENT DES OBLIGATIONS DE GARANTIE

Premier cas. — Quand le débiteur agricole bénéficie de la loi d'allègement et que ses dettes sont garanties ou endossées par d'autres personnes, les obligations de celles-ci sont réduites et échelonnées suivant le quantum, les conditions et les termes de la créance principale. Cette disposition n'est appliquée à aucune institution de crédit ; le législateur présume, en effet, que dans la plupart des cas elles ont profité de ces opérations, tandis que les particuliers ont souvent donné leur signature par complaisance.

Deuxième cas. — Les obligations de garantie ou d'endossement contractées par les agriculteurs qui entrent dans les prévisions de l'allègement sont soumises aux mêmes conditions de réduction que leurs créances principales, au cas où le créancier dirige contre eux la poursuite ou l'exécution. De plus, les déchéances prévues à l'allègement de plein droit ou lors de la procédure par réduction des intérêts, ne s'appliquent pas aux garants et endosseurs poursuivis.

Lorsque le garant ou l'endosseur est un bénéficiaire de l'allègement et que le débiteur principal en bénéficie également, le garant et l'endosseur peuvent, à leur choix, profiter des conditions de l'allègement le plus avantageux (1).

(1) Art. 53 du règlement de la loi.

SECTION VIII. — LES EXCEPTIONS A LA LOI SUR LES DETTES

§ 1^{er}. — *Les créances soumises au droit commun*

Le législateur soustrait, pour les raisons les plus variées un ensemble de créances de l'allégement. On distingue les exceptions de deux sortes :

a) les créances qui sont complètement exceptées et restent entièrement dans le droit commun ;

b) celles dont le quantum n'est pas réduit, mais qui seront amorties autant que possible pendant 5 ans.

A) *Première catégorie* (créances restant entièrement dans le droit commun) :

1° toutes les dettes de droit public ou privé envers l'Etat, le district et la commune, quelle que soit leur nature. Si elles ont été acquises par garantie, celle-ci devrait être faite avant la publication de la loi ;

2° les dettes envers les sociétés ou personnes physiques de nationalité étrangère si ces sociétés ou personnes physiques sont les créanciers *directs* du débiteur agricole ou s'ils sont devenus possesseurs de la créance par endossement ou cession à date certaine avant le 18 septembre 1931 (1). Cependant les créances résultant de ventes de terrains aux agriculteurs entrent dans les prévisions de la loi sur l'allégement quelle que soit la nationalité du créancier (2).

(1) Pour prévenir les cessions frauduleuses de créances faites par les créanciers roumains au profit des créanciers étrangers afin de sauvegarder l'intégrité de leurs créances.

(2) En ce qui concerne les dettes transmises par endossement ou cession, le débiteur peut être accepté à faire la preuve avec les registres des créanciers ou avec toute autre modalité du droit commun — que la transmission de l'effet a été effectuée en vue d'éluder

Deuxième catégorie : (créances amorties autant que possible en cinq ans sans être réduites). — On emploie, pour leur paiement si besoin en est l'ensemble de l'annuité. L'annuité est garantie par l'hypothèque légale des créanciers assainis. Entrent dans cette catégorie :

1° les créances alimentaires, les créances des invalides, orphelins et veuves de guerre jusqu'à concurrence de 150.000 leis ;

2° les loyers des immeubles ;

3° les sommes dues pour prestation de travail (travail manuel des ouvriers seulement et pas honoraires ou traitements des professions libres) ;

4° les dettes des membres des coopératives de crédit du corps didactique et du clergé envers les mêmes institutions ;

l'allégement. Le créancier étranger qui exécuterait un bien garantissant les opérations d'assainissement, ne peut, en tout cas, avoir plus de droits qu'il n'aurait eu conformément au droit commun et la décision d'allégement est considérée révoquée en ce qui concerne le tableau de distribution du prix ; les créanciers roumains seront inscrits au rang de leurs créances entières et avec les droits de préférence antérieurs à la conversion, à la réduction ou à l'assainissement — moins les sommes encaissées du débiteur. Les sommes qui reviennent aux créanciers roumains d'un rang antérieur à la créance du créancier étranger seront partagées entre les créanciers roumains en conformité avec la décision d'assainissement. Si la créance du créancier étranger est du premier rang, la distribution de la somme qui reviendrait encore aux créanciers roumains sera faite également en conformité de la décision d'allégement. On fera de même quel que soit le créancier futur ou excepté qui mettrait en vente l'immeuble garantissant les opérations d'assainissement. Il faut remarquer que si l'Etat ou les étrangers n'ont pas une hypothèque, ils sont primés par l'hypothèque légale des autres créanciers assainis. Aussi auront-ils parfois intérêt à se soumettre à l'assainissement, ce que la loi ne leur défend du reste pas.

5° les dettes contractées pour les assurances sociales ;
6° les dettes envers les paroisses et envers les comités scolaires de toute sorte ;

7° les dettes envers les fonds de mineurs et des interdits ;

8° les sommes restantes des propriétaires constitués en syndicats hydrauliques conformément à la loi sur le régime des eaux ;

9° les créances représentant les dots réglementaires des femmes des militaires ;

10° les dettes dérivant du contrat de mandat ;

11° les restitutions de dot ;

12° les sommes dues par suite de délits, de quasi-délits et de toute infraction pénale ;

13° les créances des Sociétés de bienfaisance qui ont qualité de personnes morales et juridiques et qui se trouvent sous le contrôle du Ministère du Travail, de la Santé et de l'Assistance sociale ;

14° les créances de « L'Institut de Crédit Hypothécaire Transitoire », si dans un mois de la promulgation l'Institut notifiera au débiteur qu'il prolonge le terme initial du paiement accordé par acte d'emprunt jusqu'à 10-15 ans et avec un taux d'intérêt de 8 % au maximum ;

15° les créances hypothécaires constituées en faveur des « Sociétés civiles de Crédit Foncier Urbain » lesquelles continueront à se gouverner selon leur loi spéciale et contrats d'emprunts respectifs.

§ 2. — *Les participations et subventions directes
de l'Etat dans certains cas d'allégement*

La contribution directe de l'Etat est prévue d'une manière toute particulière pour l'allégement de différentes sociétés, associations, etc... Ainsi :

a) La cote avec laquelle seront réduites en vertu de cette loi les créances agricoles dues à l'Académie Roumaine, à l'Ephorie des Hôpitaux civils de Bucarest, à l'Administration « Saint-Spiridon » de Yassy, aux « Etablissements Brancovenesti », à l'hôpital « Beldiman » de Barlad, à l'Administration « Caritatea Galateana » de Galatz, « Madona Dudu » de Craïova, « Sf. Treïme » de Craïova et « Caritatea » de Yassy et Ruginoasa — sera supportée par l'Etat et payée à ces institutions par la Caisse d'Amortissement.

b) Les dettes envers les Sociétés civiles de Crédit Foncier Rural » seront assainies conformément à cette loi. Cependant en considération des services rendus au crédit agricole, on y ajoute les dispositions suivantes :

L'Etat couvrira toutes les réductions subies par la « Société de Crédit Foncier Rural » aux dettes en numéraire et lettres foncières à la suite de la loi sur les dettes. Par dérogation aux statuts du Crédit Rural et pour les emprunts réalisés en lettres foncières après le 1^{er} janvier 1919, les débiteurs pourront payer l'amortissement compris dans les annuités qui deviendront exigibles à partir du 1^{er} juillet 1932, en effets de l'émission prévus dans les contrats d'emprunts que la Société recevra au pair, quel que soit leur cours et les annulera.

L'Etat prend également à son compte les annuités échues jusqu'au 31 décembre 1932 ainsi que la moitié du capital non payé au 1^{er} janvier 1933 concernant les emprunts garantis par l'Etat et contractés au Crédit Rural (obligations à 7 %) par le Ministère de l'Agriculture pour la mise en valeur du terrain inondable de la vallée du Danube.

De même seront couvertes par l'Etat les réductions subies par la « Banque Hypothécaire Rurale », société civile de crédit foncier rural de Bucarest.

c) L'Etat couvrira aussi toutes les pertes subies à la suite de l'allégement (et judiciairement constatées) par les institutions de crédit groupées (à la date du dépôt de la loi) dans l'Association bancaire « Solidaritatea », si ces institutions ont eu à la date du 31 décembre 1931 des dépôts à fructifier représentant une moitié de leur capital social, et provenant dans la proportion de 40 % des petits agriculteurs, églises, écoles ou fondations culturelles-philanthropiques, et si elles prouvent de plus que 30 % de leur placement agricole appartient aux débiteurs bénéficiant de l'allégement de plein droit.

La contribution de l'Etat sera payée dans un délai de trente ans, l'annuité étant inscrite dans le budget (1).

d) L'Etat couvrira les pertes éventuelles résultant pour la « Caisse Rurale » et appartenant aux associations (obstii) et coopératives agricoles d'achat.

e) L'Etat renonce également et sous certaines conditions à la somme qui lui est due par la Banque Centrale Coopérative.

f) Les pertes subies par la Banque Nationale du fait de la loi sur les dettes agricoles seront constatées à la fin de

(1) Une commission spéciale composée d'un délégué du Ministère des Finances, de la Banque Nationale et de l'Association des Banques « Solidaritatea » établira pour chaque cas le droit de bénéficier des dispositions ci-dessus. Jusqu'à la décision définitive de cette commission sur les cotes de dédommagement offertes, les instances judiciaires, saisies par des demandes de poursuite contre ces institutions pourront accorder des sursis (sans dépasser 6 mois pour chaque cas). Ne bénéficieront pas de ces dispositions les institutions de crédit qui ont demandé ou demanderont la liquidation judiciaire.

chaque année et portées au débit dans un compte spécial intitulé « Etat roumain compte allègement des dettes agricoles ».

§ 3. — *La situation particulière faite
à quelques institutions*

Un régime particulier est fait aux sociétés d'assurances, aux coopératives de crédit et aux sociétés paysannes d'achat.

1° *Les sociétés d'assurances* dont les créances hypothécaires ont été réduites par la loi sur les dettes, ont le droit de maintenir ces créances dans le calcul des réserves mathématiques et techniques pour leur valeur entière, et pour un délai de 5 ans à partir de la promulgation de la loi.

Les sociétés d'assurances dont les placements légaux dans la branche « vie » sont immobilisés comme une conséquence de l'allègement peuvent demander l'autorisation du Ministère de l'Industrie et du Commerce d'ajourner les obligations de rachats et d'emprunts aux contrats conclus jusqu'au 31 décembre 1931 pour une période de 5 ans et pour une cote de 50 % au maximum des dites obligations (1).

2° Par une convention à conclure avec la *Banque Centrale Coopérative*, l'Etat renonce à la somme qui lui est due par cette institution. La renonciation à ce solde (2)

(1) Le terme aussi bien que la cote respective seront fixés par le Ministère de l'Industrie et du Commerce avec l'avis de l'Office pour le contrôle des Assurances et tenant compte de la situation des sociétés intéressées.

(2) C'est le solde débiteur établi après extinction par compensation de toutes les dettes de l'Etat envers la Banque Centrale Coopérative, après déduction des créances réduites par l'allègement ainsi que

est soumise à la condition que la Banque Centrale Coopérative consente à son tour dans la limite du solde des réductions de dettes ou des cessions de portefeuille au profit des banques populaires (coopératives de crédit) ayant subi des pertes par l'application de l'allégement. Si les pertes ne peuvent être couvertes par ce moyen, l'Etat acquittera les différences. L'Etat reste obligé à payer à la Banque Nationale conformément au plan de stabilisation (Ch. 1^{er}, Section II) les intérêts dus par l'Etat à ce portefeuille. L'Etat prendra, de même à son compte jusqu'à concurrence de 200.000.000 leis annuellement durant les cinq premières années, un taux d'intérêt supplémentaire de 5 % pour les dettes agricoles envers les coopératives de crédit en ce qui concerne les créances auxquelles on a appliqué la réduction.

Enfin, rappelons que tandis que les autres institutions de crédit peuvent se faire délivrer par la Caisse d'Amortissement des titres d'hypothèque au porteur jusqu'à une valeur égale au quantum des créances réduites, les coopératives de crédit (banques populaires) ne peuvent émettre par l'intermédiaire de la Caisse d'Amortissement ou par celui de la Banque Centrale des Coopératives que des titres hypothécaires au porteur représentant la *moitié* de la valeur de l'hypothèque légale accordée par la décision judiciaire.

3° *Les associations paysannes d'achat* bénéficient aussi de certaines dispositions spéciales : les créances contre ces associations ou contre les groupements de paysans qui ont acheté des terrains agricoles en commun sont soumises à

des dettes des associations paysannes débitrices à la Banque Centrale Coopérative. La répartition de ces sommes sera faite sous le contrôle du commissaire du gouvernement auprès la Banque Centrale.

la réduction de plein droit. Ici l'élément exceptionnel est constitué par le fait que les associations et groupements sont considérés en tant que *collectivités* de fortune, sans tenir compte du patrimoine personnel des associés : chacun d'eux pourra posséder plus de 10 ha. et bénéficier ainsi d'une modalité prévue seulement pour ceux ayant moins de 10 ha.

4° Rappelons également le cas des ventes avec clause de rachat effectuées par les paysans. La loi les considère comme un moyen déguisé d'emprunt usuraire. Elle prescrit, en conséquence la résiliation de ces ventes s'il s'agit de biens compris dans la loi, si le débiteur possède plus de 10 ha. et s'il bénéficie de l'allégement. La créance de l'acheteur pour le prix payé sera réduite en conséquence.

SECTION IX. — DIVERS

§ 1^{er}. — *Garanties et allégement des biens dotaux, des incapables et usufruitiers*

Par dérogation aux dispositions du Code civil et à celles relatives aux actes dotaux, les biens ruraux dotaux peuvent garantir avec le consentement de l'épouse et seulement avec leurs revenus les dettes agricoles des administrateurs et des usufruitiers légaux de ces biens, contractées pour l'exploitation du fonds dotal agricole. C'est le cas de la femme propriétaire d'un bien agricole dotal ; si le mari est aussi propriétaire agricole et peut bénéficier à titre personnel de l'allégement, la disposition ci-dessus ne trouve plus application.

Les tuteurs, administrateurs légaux et usufruitiers de biens ruraux, peuvent bénéficier de la loi en engageant les revenus des mineurs conformément au Code civil

pour l'exploitation du fonds agricole des mineurs et pour cinq ans au maximum.

Les parents qui administrent les biens de leurs enfants mineurs, les tuteurs et les curateurs des mineurs et des interdits, les époux administrateurs et usufruitiers des biens dotaux, demanderont à bénéficier de l'allégement au nom et pour ceux dont les biens se trouvent sous leur administration. Bénéficient également ceux qui ont un droit d'usufruit conformément à l'art. 285 du Code civil (1) sur un bien immobilier agricole même s'ils n'ont d'autres immeubles en propriété, etc. (v. p. 231 en note).

De même ils pourront donner toutes sortes de déclarations relatives aux créances de leur patrimoine qu'ils administrent dans les conditions prévues par le Code civil. Ils pourront constituer ces garanties pour le compte de ceux dont ils administrent les biens sans accomplir les formalités exigées par le Code civil,, ce qui constitue une grave dérogation au droit commun.

A la demande de l'époux débiteur, l'actif et le passif de l'épouse peut former un total avec l'actif et le passif de l'époux.

§ 2. — *Les amnisties*

C'est par amendement parlementaire que l'on a procédé à « l'amnistie des infractions de détournement de séquestre des débiteurs agricoles mentionnées dans la loi, prévues et punies par le Code pénal roumain, infractions tentées et accomplies jusqu'au 1^{er} mars 1932 par les personnes et à l'occasion des poursuites pour les dettes prévues par la loi du 18 décembre 1931 et prolongées par

(1) Il s'agit des droits des enfants et époux en cas de séparation des père et mère.

les lois du 13 février et 12 mars 1932 (ce sont les lois qui suspendent les poursuites et exécutions v. pp. 219 et s.), soit que le fait est resté non découvert, soit qu'il se trouve en cours de recherches d'instruction ou de jugement sans qu'un jugement définitif et irrévocable soit intervenu. Cette amnistie n'éteint pas les conséquences civiles de l'infraction ; l'instance pénale, valablement saisie, continuera à la demande des parties le jugement de l'action civile dans les mêmes conditions. En fait, comme de par la loi d'assainissement, les poursuites seront rétroactivement annulées, les débiteurs bénéficiant de l'allègement ne seront pas inquiétés. Ce ne sont que les créanciers exceptés par la loi qui profiteront des conséquences civiles de l'infraction.

Tous les débiteurs susceptibles d'allègement sont amnistiés et non seulement ceux bénéficiant de la réduction d'office (propriétaires de 10 ha.).

Puisque les poursuites ont été suspendues à partir du 18 décembre 1931, les séquestres introduits postérieurement étaient nuls de plein droit, et les mesures d'amnistie n'avaient donc pas eu à les prévoir. La loi s'occupe ainsi uniquement des séquestres *antérieurs* au 18 décembre 1931 époque où ils étaient encore valables.

La présente amnistie opère donc, remarquons-le, pour une catégorie *d'infracteurs* (ceux ayant directement contrevenu à la loi) et non pas pour une catégorie de *délits* (1).

(1) On a choisi le 1^{er} mars comme date extrême où l'infraction pouvait encore bénéficier de l'amnistie, car c'est à cette époque que l'on discutait l'amnistie à la Chambre.

§ 3. — *Obligation de cultiver la terre
selon certaines formes techniques*

Le débiteur qui a obtenu la réduction ou l'assainissement judiciaire, est obligé d'accepter les normes prévues dans le programme d'exploitation qui lui sera fixé par le Ministère de l'Agriculture. Cette obligation est une *injonction* de la part du législateur. Elle est dépourvue de toute sanction et en fait, on n'envisagea à aucun moment son application effective.

§ 4. — *Dispositions de procédure*

1) Quelques dispositions spéciales de procédure ont été prévues. Ainsi on mentionnera dans la feuille des charges des livres fonciers et dans les registres des mutations immobilières l'application de l'allégement des dettes aux immeubles qui font l'objet de cet allégement. L'effet de l'annotation rend l'assainissement opposable aux tiers. Les autorités qui appliquent la loi de conversion doivent communiquer la demande introductive d'assainissement aux instances qui administrent les livres fonciers et les registres des mutations immobilières. L'avantage de la disposition consiste à apporter à la connaissance des tiers la *demande* même d'assainissement ce qui les dispense d'entamer inutilement la procédure.

2) Les débiteurs agricoles qui dans l'instance d'application de la loi utiliseront des preuves et contre-preuves sous signature privée non timbrées ou avec les droits d'enregistrement non payés, sont exempts d'amende et payeront seulement les droits de timbre et d'enregistrement prévus dans la loi du timbre. C'est un avantage

qu'on fait aux *débiteurs seulement*, le cas des créanciers n'est pas prévu.

3) Enfin les demandes concernant la réduction de plein droit sont exemptes de timbre.

Les demandes d'allégement par réduction des intérêts ou par allégement judiciaire sont soumises à des taxes assez modiques (1). La procédure, ainsi que les actes n'exigent pas de frais. Les litiges sont jugés par les instances du droit commun.

§ 5. — *La renonciation à l'allégement agricole*

La loi sur l'allégement des dettes, nous l'avons déjà fait remarquer, n'est pas d'ordre public. Dès sa promulgation le débiteur pourra donc renoncer à l'ensemble ou à une partie de ses bénéfices. Cette renonciation, effectuée sur acte authentique, est irrévocable.

★ ★

Nous avons ainsi sommairement présenté les principales dispositions concernant la première loi sur l'allégement des dettes agricoles. Le « fait législatif » nous est maintenant connu, il nous reste à le commenter et c'est ce que nous tenterons au chapitre suivant sous les quatre Sections : 1) les faits, 2) la loi et la règle morale, 3) la loi et la règle économique, 4) la loi et la règle politique.

(1) Si le total des créances qu'on demande à être assainies ne dépasse pas la somme de 500.000 leis, la taxe sera de 500 leis ; de 500.000 à 1.000.000 leis, elle sera de 1.000 leis ; de 1 million à 5.000.000 leis, de 3.000 leis, et à partir de 5 millions de leis, la taxe sera de 5.000 leis.

Le recours sera timbré de 1.000 leis.

CHAPITRE III

Les critiques que soulève la loi d'avril 1932

SECTION I. — LES FAITS (1)

On se rappelle que lors des projets portant sur l'allègement agricole, on ne connaissait même pas les charges tant soit peu exactes des débiteurs. Des prévisions variées — allant de 25 à 80 milliards de leis (voir notamment 1^{re} Partie, chap. III, sect. II, § 1 au n° 4) — étaient faites à ce sujet. Les données statistiques ne purent elles-mêmes être rassemblées que lors de la mise en application de la loi. En effet selon le principe général de l'allègement le passif assanable n'est présenté que dans la *demande* saisissant le juge (introduite par le créancier ou le débiteur selon la modalité choisie).

C'est par ces données que l'on a pu dresser une statistique concernant les dettes agricoles. Cependant, comme la loi d'avril n'est pas arrivée à application, les demandes ou plutôt les prétentions à l'allègement n'ont pas été prises en considération et ni effectivement contrôlées par les tribunaux. On ne peut donc pas, à cet

(1) Voir pour détails le *Compte rendu statistique* sur la « Conversion des dettes agricoles » par E. Decusara, Bucarest 1933. Des précautions ont été prises pour éviter les doubles emplois.

égard donner des chiffres précis et définitifs (1). Tels quels, ils constituent néanmoins une précieuse indication et apportent un matériel statistique inédit.

Ainsi, selon ces dates, le montant total des dettes dont on a demandé la réduction monte à 52.347.593.236 leis, dont 46.660.242.537 leis (soit 89,14 %) sont des dettes directes et personnelles et 5.687.350.699 (soit 10,86 %) sont contractées par des endosseurs ou garants. Les dettes directes se répartissent à leur tour en :

13.984 millions (ou 30 %) qui grèvent la grande et moyenne propriété (au-dessus de 10 ha.) et 32.676 millions (ou 70 %) qui grèvent la petite propriété (au-dessous de 10 ha.).

a) Au point de vue des garanties affectées *les dettes directes* ont été contractées :

— 16.634.000.000 leis *hypothécaires et privilégiées* dont 8.421.000.000 leis pour la grande et moyenne propriété (16.839 débiteurs) et 8.214.000.000 leis pour la petite propriété (2.474.781 débiteurs). La grande propriété est donc considérablement plus obérée que la petite en dettes hypothécaires et privilégiées — ce qui est tout naturel étant donné qu'elle se prêtait le mieux à ce genre d'emprunt.

— 30.025.000.000 leis de dettes *chirographaires* : 5.563.000.000 leis pour la grande propriété, et 24.463.000.000 leis pour la petite. Cependant c'est encore la grande propriété qui est plus chargée (6.600 leis par hectare), que la petite propriété qui marque 6.000 leis par hectare seulement.

(1) Il est probable que les chiffres réels des charges sont beaucoup plus réduits que ceux résultant des demandes des débiteurs lesquels, sans doute, présentent le maximum de leurs exigences.

b) Les dettes contractées en tant qu'endosseur ou garant se répartissent en :

986.765.000 leis pour les débiteurs ayant plus de 10 ha. (1.160 leis par ha.) ; 4.700.600.000 leis pour les débiteurs ayant moins de 10 ha. (9.000 leis par ha.).

Ce qui prouve que le petit cultivateur trouve plus facilement du crédit personnel par garantie, tout en évitant les formalités hypothécaires préconisées par les grands propriétaires.

Pour présenter la véritable physionomie des charges agricoles il nous faut entrer dans les détails et envisager successivement dans un premier paragraphe la « conversion de plein droit » et dans un second l'assainissement des débiteurs ayant plus de 10 hectares.

§ 1^{er}. — *Considération sur l'allégement de plein droit*
(petite propriété)

A) Il y a en Roumanie 3.863.683 propriétaires agricoles possédant au-dessous de 10 ha. et dont les dettes devaient et pouvaient être réduites d'office. L'allégement de plein droit ne fut cependant demandé que pour 2.474.781 d'entre eux, soit 64 % ; 36 % donc n'ont pas utilisé la réduction ; c'est une importante minorité démontrant de solides qualités de technique et d'épargne.

Au point de vue de la superficie l'allégement de plein droit ne fut demandé que pour 5.696.000 ha. des 9 millions 692.000 que représente la petite propriété, donc une proportion de 58,76 %.

Enfin le quantum des dettes étant — pour cette catégorie — de 37.376.798.000 millions de leis, la charge par tête de débiteur est de 15.102 leis, et par hectare de 6.585 leis,

B) *Par région*, le pourcentage des propriétaires agricoles pour lesquels on a demandé la conversion de plein droit est le suivant : au Banat, 75 % ; en Bukovine, 74 % ; en Olténie, 63 % ; en Valachie, 61 % ; Dobroudja, 61 % ; Transylvanie, 68 % ; Bessarabie, 59 % et Moldavie, 58 %. Le détail de l'endettement par débiteur et par hectare est le suivant :

L'Ancien Royaume : 14.529 leis par débiteur ou 3.625 leis par ha. ;

La Bessarabie : 7.046 leis par débiteur ou 2.000 leis par ha. ;

La Transylvanie et le Banat : 20.087 leis par débiteur ou 9.300 leis par ha. ;

La Bukovine : 14.000 leis par débiteur ou 21.000 leis par ha.

C) *Au point de vue des créanciers* le passif est ainsi réparti pour l'ensemble du pays :

- 9 milliards environ, soit 24,24 % sont dus aux Banques populaires ;
- 16,5 milliards environ, soit 44,30 % aux autres institutions de crédit ;
- 11,7 milliards environ, soit 31,46 % sont dus aux particuliers.

Les plus grosses dettes envers les Banques Populaires se trouvent dans l'Ancien Royaume (35,28 %) et Bessarabie (28,88 %) ; les plus grosses dettes envers les autres institutions de crédit sont en Transylvanie et Bannat — 52,03 % — et Ancien Royaume (40,49 %). En Bukovine ce sont les particuliers qui détiennent le record des plus grosses dettes (60,58 %).

Ces chiffres nous révèlent les bienfaits des Banques Populaires (coopératives de crédit) : là où elles ont fonctionné l'endettement par débiteur et par ha. est beaucoup moindre que là où les agriculteurs, par manque d'insti-

tutions appropriées de crédit agricole durent recourir aux banques privées (Transylvanie et Bannat) ou bien — ce qui fut désastreux — aux particuliers, ayant de par cela même pratiqué l'usure (Bukovine).

D) Quant à *leur nature*, les dettes agricoles sont pour 87 % (environ 32,6 milliards) hypothécaires et 13 % (environ 4,7 milliards) contractées en qualité de garant ou endosseur (chirographaires).

Nous trouvons le plus fort pourcentage — par rapport à l'ensemble de dettes de la province respective — en créances hypothécaires et privilégiées en Transylvanie et Banat (35 %) et Bukovine (15 %) étant donné que les livres fonciers existant dans ces provinces ont créé une tradition de crédit réel hypothécaire qui n'existe pas dans le reste de la Roumanie. Aussi l'Ancien Royaume (Moldavie, Valachie et Oltenie) n'en a-t-il que pour 12 %, tandis que les dettes chirographaires sont, ici, extrêmement développées : 73,70 % (71 % en Bessarabie) précisément à cause des Banques Populaires qui répandaient des crédits chirographaires. Le développement du crédit chirographaire entraîne tout naturellement de nombreuses dettes conclues en tant que garant ou endosseur (13 % dans l'Ancien Royaume, 14 % en Bessarabie et 15 % en Bukovine).

E) *La moyenne des dettes par hectare* dans l'ensemble du pays est de 6.585 leis. Cependant, il y a des écarts considérables selon les régions : ainsi en Bukovine l'hectare est grevé de 21.090 leis, dépassant donc de beaucoup la valeur du capital-terre. Ce taux excessif est dû à l'usure pratiquée par les particuliers car 60 % des dettes ont été contractées envers ceux-ci. De plus la Bukovine est une région montagneuse sans de trop nombreuses entreprises

agricoles). En Transylvanie, on trouve 10.100 leis par hectare et ceci parce que les dettes contractées sur garanties réelles et inscrites sur les livres fonciers ont été stipulées en dollars, couronnes-or, pengö-or, lesquels, transformés en leis — et vu les cours du change — ont donné la somme élevée de 10.100 leis, approchant presque la valeur intrinsèque de la terre. Le Banat a l'hectare grevé de 9.000 leis pour les mêmes raisons. Au Crisana et au Maramures nous trouvons 9.000 leis par hectare en raison de l'usure pratiquée par les particuliers. En Olténie 7.400 leis, en Valachie 6.900 leis, en Moldavie 5.000 leis, et 2.000 leis par hectare seulement en Bessarabie.

§ 2. — *Considérations sur l'allégement des débiteurs ayant plus de 10 hectares (grande et moyenne propriété)*

Le nombre de propriétaires agricoles possédant plus de 10 hectares est, en Roumanie, de 154.525 (4.453.046 hectares); 16.839 seulement (11,03 %) possédant 887.573 hectares (26 % de l'ensemble de la moyenne et grande propriété) ont demandé à bénéficier de la loi. C'est donc, à tous les points de vue, une minorité.

Le quantum des dettes grevant les 16.839 débiteurs s'élève à 14.970.000.000 leis, ce qui signifie 877.239 leis par débiteur et 16.840 leis par hectare, une moyenne très importante, due elle-même à la grande extension qu'a prise la notion de « dette agricole ». La presque totalité de ces dettes (13.985.000.000 leis, soit 93,40 %) sont directes ou personnelles; le reste de 6,60 % (986.000.000 leis) sont contractées en tant qu'endosseurs ou garants.

Les dettes *directes* se divisent à leur tour en :

8.421.000.000 soit 60 % en hypoth. ou privilégiées et
5.563.000.000 soit 40 % chirographaires.

On trouve les plus nombreuses dettes hypothécaires (par rapport au nombre des débiteurs de la région) en : Transylvanie et Banat (81 %), Bukovine (70 %), Bessarabie (61 %), Ancien Royaume (54 %).

Pour les dettes chirographaires, c'est la Bessarabie qui vient en tête avec 48 % ; suivent après, l'Ancien Royaume (46 %), la Bukovine (29 %), Transylvanie et Banat (19 %).

L'emploi qui fut donné à l'argent emprunté a été, selon les déclarations des agriculteurs, de 93 % dans l'agriculture (7 % furent destinés à des buts divers). Ces chiffres sont sujets à caution tant par l'imprécision qu'il y a à définir exactement l'emploi agricole que par la tendance de justifier l'emploi agricole des dépenses. Le tableau ci-après qui divise les débiteurs en plusieurs catégories démontre que ceux ayant le passif le plus lourd ont en même temps l'hectare le plus grevé de charges :

Catégorie des Débiteurs	Leur nombre	%	Nombre d'hectares	%	Quantum des dettes (en millions de lei)	%	Ce qui revient par hectare (en leis)
Jusqu'à 500.000 lei.....	12 527	74.66	493.694	55.67	2.516	16.94	5.186
De 500.000 à 1.000.000	1.747	10.37	89.479	10.08	1.668	14.14	18.641
De 1.000.000 à 5.000.000	1.996	11.85	199.600	22.41	4.692	31.34	23.507
De 5.000.000 à 10.000.000	332	1.97	66.400	7.48	2.278	15.22	34.307
Plus de 10.000.000.....	192	1.15	38.410	4.33	3.797	25.36	98.880
Total.....	16.839	100 »	887 573	100 »	14.971	100 »	16.867
							(moyenne par hectare pour toutes les catégories)

Ce tableau fort éloquent prouve qu'un assainissement n'est possible que pour la première catégorie (ayant jusqu'à 500.000 leis de dettes), généralement des propriétaires de 50 à 60 hectares, et que l'allègement de ceux ayant 18-23-34-98.000 leis de dettes par hectare constitue une atteinte à la règle économique. Nous verrons du reste que de pareilles sommes n'ont pas été investies dans l'agriculture car les progrès techniques y correspondant n'y ont jamais apparu.

Le plus grand nombre de débiteurs par rapport aux propriétaires agricoles au-dessus de 10 hectares ayant demandé l'allègement se trouve en Olténie (34 %), Valachie (22 %), Bukovine (20 %). En Moldavie, forte région agricole, il n'y a que 15 %, tandis que la Bessarabie accuse 6 % et la Dobroudja 4 %, chiffres insignifiants. Rappelons que la moyenne générale pour le pays entier est de 11,03 %.

On se rappelle que l'allègement des débiteurs possédant plus de 10 hectares connaît plusieurs modalités (voir ces modalités dans la 2^e Partie, Ch. II, Section V). Voyons la manière dont elles furent utilisées :

93,25 % des débiteurs ont demandé « l'allègement judiciaire » ;

6,32 % des débiteurs ont demandé la « réduction des intérêts accumulés » ;

0,43 % des débiteurs ont demandé « l'ajournement des exécutions forcées ».

Occupons-nous de ceux ayant demandé l'assainissement judiciaire, les plus nombreux. Ils doivent, selon la loi, offrir une cote d'au moins 60 % de leurs dettes, avec un taux d'intérêt à leur choix. C'est un véritable plan d'allègement que le débiteur doit présenter au tribunal (le tribunal peut du reste le modifier). Nous voyons ainsi que :

86,39 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire ont offert à payer 60 % de leurs dettes ;
 1,05 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire ont offert à payer 70 % de leurs dettes ;
 0,50 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire ont offert à payer 80 % de leurs dettes ;
 0,57 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire ont offert à payer 90 % de leurs dettes.

tandis que 6,47 % des débiteurs n'ont pas spécifié la cote qu'ils offrent, et 5,02 % n'ont offert que 50 %, c'est-à-dire au-dessous de la cote légale (la cote légale est de 60 %).

Les taux d'intérêts offerts dans les plans de paiement des débiteurs furent les suivants :

3 % par an par 28,24 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire ;
 4 % par an par 14,52 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire ;
 5 % par an par 13,25 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire ;
 6 % par an par 1,02 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire.
 et plus de 6 % par 2,34 % des débiteurs ayant demandé l'allégement judiciaire.

Le tableau est incomplet, car 40 % des débiteurs n'ont pas spécifié le taux d'intérêt qu'ils entendaient payer.

Les échéances qu'ils s'accordèrent eux-mêmes dans les plans pour acquitter la dette furent de :

25-30 ans	pour	66 %	des débiteurs
20-25	—	2 %	—
15-20	—	6 %	—
10-15	—	4 %	—
jusqu'à 10	—	11 %	—

Tous ces chiffres nous montrent une minorité de grands propriétaires extrêmement obérés par des dettes dépassant

considérablement le capital, et cherchant des termes de paiement fort éloignés avec un taux d'intérêt modique.

§ 3. — *L'attitude des intéressés envers la loi
réduisant leurs dettes agricoles*

Ce qui a pu frapper dans les statistiques précédentes, c'est le nombre en quelque sorte réduit de ceux ayant demandé le bénéfice de l'allégement agricole, surtout que, disait-on, la mesure s'avérait extrêmement nécessaire. Quelle explication trouver à ce fait ?

1) *La petite propriété.* — En ce qui concerne surtout la réduction de plein droit, modalité présentée comme tout particulièrement indispensable par les auteurs de la loi, nous constatons que 64 % seulement des ayants-droit entendirent en bénéficier. L'on sait d'autre part (voir Chapitre Préliminaire) que la grande majorité de la population roumaine (soit 85 %) vit d'agriculture, et que celle-ci est gravement affectée par la dépression actuelle.

Comment expliquer alors qu'une minorité si importante — 36 % des ayants droit — refuse-t-elle de voir réduire sa dette de 50 % en payant les 50 % restants en 30 ans avec l'intérêt modique de 4 % ?

Et d'abord remarquons que ce renoncement n'est pas dû à une prospérité exceptionnelle des 36 % des petits propriétaires. En admettant cependant que cette prospérité soit effective, on se demande pourquoi les débiteurs ne saisissent pas l'occasion inespérée de se libérer de leurs charges. Mais c'est que, selon nous, à part une minorité d'entre eux qui pouvaient se dispenser réellement de l'allégement grâce aux bénéfices réalisés dans leurs entreprises, les autres débiteurs obérés, préférèrent procéder à une entente amiable avec leurs créanciers.

Le fait ne semble pas aussi étrange si on se rappelle certaines conditions du crédit paysan. On sait que le paysan utilisait, là où elles se trouvaient, les Banques Populaires (coopératives de crédit) ; celles-ci, malgré leur taux d'intérêt arrivait parfois jusqu'à 18 %, représentaient toujours des prétentions plus modestes que les autres institutions de crédit. De plus, le contingent le plus important de leurs membres était fourni par les paysans mêmes (90,9 % en 1913, 85,8 % en 1927). En tant que créanciers de la banque ils ne pouvaient se résoudre à une réduction aussi massive de leur créance ; surtout que au sein même du village, débiteurs et créanciers étaient plus attachés les uns aux autres, se connaissaient mieux, avaient noué des relations de parenté, comme il arrive dans les petites agglomérations et partant, éprouvaient plus de scrupules à réduire la créance.

Selon la loi sur les dettes (et en attendant l'aide illusoire de l'Etat), les Banques Populaires voyaient leur portefeuille immobilisé et d'autant plus qu'il entrerait presque entièrement dans les cas très largement prévus de la réduction de plein droit. Une application rigoureuse de la loi aurait donc provoqué leur immobilisation certaine et totale, paralysant par cela même dans les campagnes un des instruments de crédit les plus répandus. Il semble que la crainte de voir disparaître ces institutions ainsi que les sentiments de moralité et de conservatisme du paysan roumain, provoquèrent un nombre considérable d'ententes à l'amiable entre débiteurs et créanciers ruraux. Une grande partie de ces ententes respectèrent l'intégrité de la créance tout en diminuant le taux d'intérêt et en échelonnant le paiement dans des conditions fort éloignées de celles de la loi.

Selon la loi d'avril 1932, l'allégement d'office réduisait la créance de 50 %, en échelonnant le paiement des autres 50 % sur 30 ans avec un intérêt de 4 % ; or une grande partie des petits cultivateurs, c'est-à-dire précisément ceux au profit de qui l'allégement prétendait être fait, repoussèrent délibérément ces conditions qu'ils estimaient avec raison plus dangereuses qu'utiles à leur propre crédit. Ce mouvement d'entente amiable gagne du terrain : au mois d'avril 1933, c'est-à-dire une année après la première loi d'assainissement, 3.000 des 5.000 banques populaires existantes étaient arrivées à des transactions amiables avec leurs débiteurs.

Il est intéressant, croyons-nous, de présenter quelques-unes de ces transactions qui représentent somme toute un allégement de fait, une « conversion » effectuée par les éléments intéressés eux-mêmes. Et encore « l'allégement de fait » a-t-il sans doute été conclu avec le maximum d'avantages pour le débiteur, lequel gardait toujours la possibilité de requérir l'application plus large de la loi. Il reste malgré tout sensiblement éloigné de celui imaginé par le législateur.

Nous trouvons ainsi dans 12 districts de Valachie (1), 415 conventions collectives qui ont lieu entre les banques populaires et les débiteurs dans les conditions suivantes.

Pour le *quantum de la créance* à respecter :

Envers 108 banques, les débiteurs se sont engagés à acquitter leurs créances en entier.

Envers 44 banques, les débiteurs se sont engagés à réduire leurs créances de moins 25 %.

(1) Les dates proviennent de l'Institut National de la Coopération, voir *Argus* du 1^{er} et 6 avril 1933.

Envers 188 banques, les débiteurs se sont engagés à réduire les créances de 25 %.

Envers 75 banques, les débiteurs se sont engagés à réduire les créances de plus de 25 %.

Nous rappelons que la loi prévoyait une réduction d'office de 50 %.

Quant aux *termes de paiement fixés*, ils étaient les suivants :

Envers	50	banques	en	5	années.
—	148	—	de	6	jusqu'à 10 ans.
—	177	—	de	11	jusqu'à 15 ans.
—	40	—	au-dessus	de	15 ans.

Ici donc aucune convention ne prévoit le terme de 30 ans fixé par la loi.

Pour le *taux d'intérêt*, il varie entre 4 et 8 % (quand la loi sur les dettes prévoyait le taux de 4 %) savoir : à 51 banques 4 %, 151 banques 5 %, 131 banques 6 %, 46 banques 7 %, 19 banques 8 % et à 4 banques 9 %.

En Transylvanie on enregistra les mêmes tendances : 198 conventions furent conclues et, dans 101 l'intégrité de la créance fut respectée ou bien réduite de moins de 25 % ; dans 97 seulement elle a dépassé la réduction de 25 %.

En Bessarabie, 72 conventions réduisent la créance de moins de 25 % et 8 seulement de plus de 25 %.

Dans la région coopérative du « Bas Danube » on conclut 199 conventions dont 143 consacrent une réduction au-dessous de 25 % et 56 au-dessus de 25 %.

En Olténie où les demandes d'allégement concernant la propriété au-dessus de 10 ha. sont les plus importantes de tout le pays (voir le § précédent), on a réalisé le chiffre

impressionnant de 1065 conventions collectives : dans 549 les créances ont été réduites au-dessous de 25 %, les autres 516 au-dessus.

Même constatation en Moldavie : sur 560 Banques Populaires, 233 concernant 9 districts ont conclu des conventions amiables. Vingt-sept banques de ces 233 ont renoncé à l'allégement, 16 ont consenti à une réduction au-dessous de 25 %, 148 à 25 %, 42 à plus de 25 %. La majorité des conventions fixèrent le taux d'intérêt à 5 % (160 banques), 49 banques à 6 %, 49 à 7 %, 10 à 8 %, 15 à 9 % et 44 seulement à 4 %, taux prévu par la loi. En ce qui concerne le terme de paiement consenti (crédit mobilier) 44 ont fixé le terme de paiement dans 5 ans, 84 dans 6-10 ans, 90 de 10 à 15 et 14 plus de 15 ans.

Enfin avec le nombre des conventions analogues conclues dans le Banat, on évalue à 2.700-3.000 le nombre des banques populaires ayant conclu des transactions avec les débiteurs.

2) *La moyenne et grande propriété.* — En ce qui concerne l'allégement de la grande et moyenne propriété, nous ignorons le nombre des conventions amiables conclues entre créanciers et débiteurs ; celles-ci furent sans doute assez nombreuses et en même temps assez éloignées des conditions de la loi pour que le nombre des ayants droit ayant recours au mode légal d'allégement ne soit que de 11 %.

Le tableau exposé précédemment (voir ci-dessus au § 2) démontre qu'il y a sans doute une catégorie dont l'allégement est possible : ce sont les 12.527 débiteurs dont l'hectare est grevé de 5.136 leis seulement. Pour le reste, pour ceux surtout qui accusent une charge de 98.880 leis par ha., l'allégement agricole constitue un moyen

déguisé de réduire l'ensemble du passif, et décèle un patrimoine économiquement pourri.

La loi ne parvient plus, ainsi à remplir son but consistant dans la sauvegarde de l'économie agraire. Lorsque la moyenne des débiteurs agricoles accuse une charge autour de 6.000 leis par ha. (et qui est encore sujet à discussion car ces chiffres ne représentent, rappelons-le, que *les prétentions* des débiteurs) il est évident que les charges de 23.000, 34.000, 98.000 leis par ha. ne peuvent avoir qu'un rapport fort éloigné avec les dépenses nécessitées par l'exploitation strictement agricole. On ne constate nulle part, d'ailleurs, l'existence ou les effets de ces investissements considérables.

La conclusion en est que ces sommes ont été employées d'une manière étrangère à l'agriculture, et qu'elles ne réussirent à devenir « agricoles » qu'à la suite d'une rédaction extrêmement large du texte légal.

SECTION II. — CRITIQUE DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA LOI : L'ALLÈGEMENT DES DETTES AGRICOLES ET LA RÈGLE MORALE

Malgré que la loi du 19 avril 1932 ait été abrogée, nous essayerons d'envisager ses principes fondamentaux à la lumière des règles économiques morales et politiques de l'obligation précédemment définies (voir à la 2^e Partie, Chapitre I^{er}, Section I^{re}). Notre but est d'en relever, si possible, les modalités qui pourraient rendre inopérante et peut-être nuisible toute législation concernant les dettes agricoles en Roumanie.

Les chiffres que nous avons précédemment exposés peuvent, à cet égard, se passer de tout commentaire. Ils relèvent ce fait étonnant que 36 % des petits cultivateurs renoncèrent de bon gré à utiliser les dispositions législa-

tives réduisant leur créance de 50 %, et que 89 % des grands et moyens propriétaires à leur tour, refusèrent à bénéficier de la loi. Par contre, dans cette dernière catégorie, 1,15 % des débiteurs déclaraient 25 % des dettes (25 % du passif des « grands et moyens propriétaires), savoir 3,800 milliards de leis sur une superficie de 38.400 hectares seulement, ce qui revient à une charge insurmontable (1) de 98.000 leis par ha.

Selon ces données, la loi n'atteignait plus son but : au lieu que d'alléger principalement l'économie paysanne — ce qui justifierait à la rigueur les transgressions au droit commun — elle favorisait dans une trop large mesure les économies grevées d'un passif exorbitant et, de plus, à caractère agricole très contestable. Autant dire que l'obligation juridique proclamée par elle méconnaissait partiellement la norme morale et la norme économique de l'obligation indispensables à la viabilité du lien de Droit. Or règle morale et règle économique, croyons nous, tirent leur substance d'un unique fondement : celui de défendre l'équivalence des prestations dans la vie sociale, aussi les atteintes à la règle morale constituent, de ce fait même des atteintes à la règle économique. Nous estimons cependant que dans les points qui suivront, c'est surtout la règle morale qui est mise en échec, aussi employerons-nous l'expression traditionnelle de « règle morale », pour plus de clarté.



La terminologie même de la loi, par le flottement appréciable qu'elle apporte à définir les éléments essen-

(1) Cela revient à 10 fois la valeur même de la terre, en considérant le prix moyen de 10.000 leis l'ha.

tiels de « propriétaire agricole », de « débiteur » de « dette agricole » etc., étend l'assainissement au-delà des apparences du texte légal. Le nombre des bénéficiaires augmente ainsi démesurément tout en s'éloignant du cadre essentiellement agricole où devait se limiter la réduction des créances. Cette extension provient en grande partie de la technique juridique défectueuse et rend la réforme elle-même plus malaisée : si l'allégement pouvait être réel pour un nombre limité d'agriculteurs, il ne l'est plus autant, dès que des ayants-droit au passif surchargé y prennent part.

La règle morale dans l'obligation est ainsi mise en échec par l'imprécision de la terminologie employée, et ceci explique l'examen de cette question ici.

§ 1^{er}. — *Aperçu sur quelques notions de terminologie dans la loi sur les dettes agricoles*

a) *L'expression de « dettes agricoles ».*

Le but essentiel de l'allégement agricole, tel qu'il apparaît dans la loi d'avril 1932, est de réduire les créances des débiteurs agraires obérés. La loi elle-même porte le titre officiel « pour l'assainissement des dettes agricoles ». Or, cette notion de dette, de dette agricole surtout est extrêmement flottante et par cela même très étendue. C'est de la notion essentielle de « dette agricole » que dépendait la portée et l'efficacité des mesures législatives.

Que trouvons-nous dans les textes ? L'article premier emploie le terme général de « dette » : la dette peut donc être illimitée, et cette interprétation ressort d'autant mieux que lors des débats parlementaires on a repoussé le terme de « débiteurs grevés de charges excessives ». On a préféré l'expression plus simple de « dette » suscep-

tible d'être indéfiniment étendue. Le seul article 21 permettait au créancier de prouver que le débiteur n'avait pas besoin d'allègement mais cette limitation était pratiquement inopérante.

Dans son article 2 la loi emploie une autre expression, celle de « dette agricole » ; cependant l'expression de « dette » de l'article premier l'emporte — par l'importance de cet article même — sur les autres termes employés. En effet il est dit à l'article premier : « Afin de venir en aide aux citoyens roumains etc... on déclare susceptibles d'être assainies... les *dettes* des propriétaires ci-dessus envers tout créancier etc. », ce sont des expressions ayant une portée générale. Tandis que l'article 2 porte : « Sont considérés dettes agricoles celles remplissant telles ou telles conditions », c'est donc une simple énumération. En rapprochant les textes des deux articles on constate qu'il est tacitement entendu que les dettes autres qu'agricoles sont aussi susceptibles d'assainissement (sens de l'art. 1^{er}). C'est donc la plus étendue des deux expressions qui doit prévaloir (1).

b) *Désignation des bénéficiaires de l'allègement.* Quels sont les bénéficiaires de la réduction de plein droit ? On y emploie différentes expressions et cette notion essentielle reste aussi imprécise que possible. Ainsi l'art. 1^{er} parle des « propriétaires des biens ruraux *et* des terrains destinés à l'agriculture », ce qui suppose remplies deux conditions : a) être propriétaire de biens ruraux, *et* b) de ter-

(1) Nous avons vu que l'art. 36 dispose même, que si le débiteur fait la preuve que 60 % de ses dettes sont susceptibles d'assainissement (dans les conditions prévues à l'art. 8) toutes ses autres dettes suivront le régime d'assainissement auquel a été soumis le débiteur.

rains destinés à l'agriculture. Tout de suite après, l'article 2 parle des « propriétaires de terrains agricoles, vignes, prairies, vergers, etc. Ce n'est que l'article 3 qui emploie l'expression « *d'agriculteur* », mais qu'il joint à celle de « *propriétaire* » pour parler des « *dettes des agriculteurs-propriétaires* » semblant mettre au premier plan la notion d'agriculteur avant celle de propriétaire ; tandis que nous trouvons à l'article 7 l'expression inverse de « *propriétaires agricoles* », où donc la notion d'agriculteur est au second plan. Du reste l'expression d' « *agricole* » signifie simplement qu'on est propriétaire de biens agricoles mais non pas forcément agriculteur ce qui suppose l'exercice continu de cette profession.

Notons ensuite que l'article 7 emploie le terme extrêmement général de « *propriétaire* » qu'il rejette ensuite à son alinéa 4. L'article 8 parle plus simplement des dettes des « *agriculteurs* » sans définir en quoi consiste la profession. Enfin on trouve au cours de l'article 44 le terme assez curieux de « *paysan* » ce qui, avouons-le n'apporte pas une précision de plus.

On ne sait exactement laquelle de ces multiples désignations l'emporte sur les autres. Cette imprécision a l'inconvénient de faire bénéficier de l'allégement un nombre extrêmement large de personnes car nous ne pensons pas qu'il puisse y avoir d'individu habitant la campagne ou plus simplement les environs des villes qui ne puisse invoquer la qualité de « *propriétaire* », « *d'agriculteur* » de « *propriétaire de terrains agricoles* » etc., etc.

Les deux imprécisions de terminologie envisagées (celle de « *dettes* » et « *d'agriculteur* ») ont une importance et une gravité que nous ne nous laissons pas de souligner. De ce fait le sens général de la loi est faussé parce que le

législateur n'a pas su ou n'a pas voulu traduire exactement et juridiquement ses intentions dans le texte.

c) *Autres imperfections techniques.* Nous avons relevé aussi d'autres imperfections et contradictions entre les différents articles sans qu'elles aient, toutefois, une importance aussi grande que celles déjà signalées. En voici quelques-unes à titre d'exemple :

— Contradiction entre l'art. 3, al. 9 qui prétend que l'hypothèque légale résultant de l'allégement prend rang le jour de l'introduction de la demande, et l'article 5, al. dernier, spécifiant que l'inscription est prise après que la décision définitive soit rendue, donc à une époque assez éloignée de l'introduction de la demande.

— Dans son article 10 la loi parle de « biens agricoles soumis à l'assainissement » expression qui n'est ni heureuse ni correcte car la loi assainit *les dettes* des débiteurs et non pas des biens.

— On omet de fixer un terme maximum où le jugement doit être rendu après la citation des parties. Cette omission absolument normale dans le droit commun est regrettable ici, où la loi veut et doit aller vite et où tout retard ne fait qu'empirer la situation.

— Signalons aussi l'inadvertance de l'art. 19 qui ne prévoit pas le droit de recours pour « l'admission en principe » de l'assainissement judiciaire. Or le droit de recours mentionné dans la Constitution ne saurait être écarté par une loi.

— Le titre IV de la loi est intitulé « Dispositions transitoires » et en contient d'assez nombreuses qui ne le sont pas : ainsi l'art. 44 déclarant que seront réduites les créances contre « les associations paysannes d'achat ou contre des paysans ayant acheté des terrains agricoles en

commun », l'art. 45 prévoyant l'allégement des obligations de garantie, les art. 46, 47, 48, 49, 50, 51. L'article 52 comportant les exceptions de la loi se trouve également aux « Dispositions transitoires » on ne sait trop pourquoi. Du reste les exceptions à la loi sont éparpillées dans les 59 articles du texte quand il eut été de beaucoup plus pratique de les grouper sous un titre spécial. Enfin, nous trouvons un article édictant des dispositions générales (il s'agit de l'art. 35 suspendant les poursuites des créanciers sitôt la publication de la loi) sous la rubrique particulière de l'allégement par l'ajournement des exécutions.

L'aspect général de la loi donne l'impression d'une suite de rajustements et d'exceptions placées au fur et à mesure des amendements et des interventions parlementaires. Elle se ressent de l'atmosphère fiévreuse où elle a été élaborée et votée, ainsi que des nombreux compromis dont elle fut l'objet entre les fractions politiques.

§ 2. — *Autres atteintes à la règle morale*

Envisageant les rapports entre la loi sur les dettes et la règle morale nous devons faire une distinction entre :

a) La conformité de la règle morale et l'intervention de l'Etat roumain pour sauvegarder certains débiteurs agricoles obérés.

b) Après avoir admis et pleinement justifié l'intervention de l'Etat en notre matière, considérer si la loi sur l'allégement des dettes telle qu'elle a été effectuée est conforme à la règle morale telle que nous l'avons auparavant entendue.

a) Pour ce qui est du 1^{er} point nous avons vu dans les pages précédentes combien, en Roumanie, l'intervention

du législateur était justifiée : le moyen et petit cultivateur roumain était la victime en premier lieu de l'imprévoyance de l'Etat, et secondement de la crise et des bas prix mondiaux. L'Etat avait le devoir de réparer les carences de sa politique agricole de l'après-guerre et d'équilibrer l'économie paysanne ébranlée, en pratiquant une sage et prudente politique d'intervention au profit de l'agriculteur. Le principe même de l'intervention étatique était conforme — à notre sens — aux idées élémentaires de la morale et de l'économie, afin d'en sauvegarder les victimes injustifiées. Mais l'intervention connaît toute une graduation ; portée à un degré excessif ou bien inspirée par des principes étrangers à l'équité, elle peut nuire, autant que, modérée et prudente elle peut être utile.

B) Nous arrivons ainsi à la seconde question, celle de la règle morale dans la loi sur l'allégement des dettes agricoles.

1° Et dès l'abord nous sommes frappés par les chiffres statistiques précédemment exposés. Nous trouvons 192 débiteurs agricoles (savoir 1,15 % des moyens et grands propriétaires ayant demandé l'allégement) possédant 4,33 % seulement de la superficie totale pour laquelle on a demandé l'allégement, mais ayant des dettes s'élevant à 25 % de celles déclarées par la moyenne et grande propriété. L'hectare de terre, dans ces conditions, est grevé de 98.000 leis (quand il est de 6.585 pour la moyenne générale des petits cultivateurs). Nous retrouverons plus loin la question de savoir dans quelle mesure de pareilles dettes peuvent encore être assainies. Néanmoins, selon la règle morale de l'équivalence des prestations il est

exorbitant d'obliger la collectivité à renflouer de pareils passifs.

Cependant, l'idée morale du Droit se concilie parfaitement avec un soutien raisonnable apporté par l'Etat. Aussi sans plus discuter la moyenne de 6-7.000 leis d'endettement par ha. l'admettrons nous, parce qu'elle est supposée correspondre à des investissements et dépenses réellement effectuées sur l'entreprise, et non parce qu'elle est celle de la majorité des petits propriétaires (1). Nous voulons bien également admettre — ce qui est plus sujet à discussion — que le cultivateur ne peut, grevé de charges pareilles, se relever tout seul. Mais ceci étant admis nous estimons contraire à la règle morale l'allègement des très grands débiteurs dont l'argent a été employé certainement ailleurs qu'en agriculture, ainsi que des très petits débiteurs (chargés de 1-1.500 leis par ha.) qui peuvent très facilement et très certainement retrouver l'équilibre de leur entreprise par leurs propres moyens. La loi sur l'allègement d'avril 1932 omet de fixer un maximum de l'endettement, c'est le reproche le plus grave que l'on puisse lui apporter : on voit en bénéficier les débiteurs qui ont obtenu un crédit personnel facilement accordé de dizaines de millions de leis pour quelques 200-400 ha. de terre. Grâce à l'absence de définition restrictive de la dette agricole et surtout grâce aux dispositions étendant à l'ensemble du passif la réduction (si l'on a prouvé l'assanibilité de 60 % de celui-ci, c'est l'art. 36 de la loi), certains débiteurs sont arrivés à déclarer 60-80-100 et plus de 120 millions de leis de dettes agricoles.

2° Si la loi a omis de fixer un maximum, *le minimum*

(1) En effet pour être la moyenne de l'endettement de la majorité elle se signifie pas qu'elle est la moyenne juste ou nécessaire.

fixé par elle est suivant nous, insuffisant : les art. 3 et 11 déclarent que ne bénéficient pas de la réduction les débiteurs dont les dettes ne dépassent au total 300 leis par ha. (600 leis par ha. pour les débiteurs des coopératives de crédit). Nous estimons que, vu la rentabilité de 3.000 leis par ha., on pourrait facilement augmenter cette limite à 1-1.500 leis. (Voir pour la rentabilité à l'hectare à la Première Partie, Ch. III, Sect. II, § 1^{er}, point 3).

3° Dans l'énumération de l'article 2 qui considère comme dettes agricoles les dettes des propriétaires de terrains agricoles, vignes, vergers, jardins de fleurs, etc., nous trouvons que le propriétaire d'une *forêt*, d'un *jardin de fleurs*, d'une *prairie* est appelé à bénéficier de la loi. Le règlement donne d'autres exemples (dans son art. 2) disant que sont encore compris dans l'assainissement les propriétaires de *marais*, de *marécages* à herbagés, des prairies situées au bord des cours d'eau. Or ces différentes catégories ne représentent à aucun degré la production agricole.

4° Ce qui élargit encore considérablement la notion de bénéficiaire c'est que la loi, faite dans l'intérêt des agriculteurs considère assanables les propriétaires de « biens ruraux et de terrains destinés à l'agriculture » c'est-à-dire où des travaux effectifs d'agriculture n'ont même pas eu lieu. Comme, d'autre part *tout terrain non-bâti* peut être considéré étant *destiné* à l'agriculture (surtout qu'avec les jardins de fleurs, marais et marécages *l'agriculture* prend un sens très large) les propriétaires de ces terrains peuvent profiter de l'assainissement.

Sous le prétexte qu'il était malaisé de trouver un critérium objectif de l'agriculteur, on a largement ouvert les portes, sans aucune distinction, à tous les possesseurs

de terrain en Roumanie. Néanmoins, malgré le grand nombre des ayants droit, nous avons vu que 64 % seulement de ceux pouvant être assainis d'office ont entendu en bénéficier.

5° Mais la notion de dette agricole est encore étendue par l'énumération donnée par l'art. 8. Peuvent ainsi être assainies « les dettes conclues pour la couverture des pertes résultant de l'exploitation agricole » donc pratiquement tous les genres de dépenses sans distinction. On n'exige pas que ces pertes soient constatées par une autorité quelconque ; elles pourront résulter d'imprudences ou de prodigalités qu'elles seront assainies au même titre que celles provenues d'une gestion raisonnable.

6° Les dettes conclues pour s'assurer « *un minimum d'existence* » entrent également dans les prévisions de la loi. Cette disposition constitue une mesure arbitraire dont l'application pratique aurait été, sans doute, des plus malaisée : comment fixer objectivement un minimum d'existence ? On devrait changer de critère selon l'individu et c'est le juge qui aurait le dangereux pouvoir d'établir quantum et légitimité des sommes dépensées.

7° Cependant le législateur, estimant ces expressions insuffisantes proclame, toujours dans l'art. 8, que devront bénéficier de l'allègement aussi « *les sommes empruntées pour consolider les dettes* employées dans le but ci-dessus » (couverture des pertes résultant de l'exploitation — minimum d'existence). On ne se contente donc pas de couvrir les pertes résultant de l'exploitation, on étend l'avantage de la loi aux dettes contractées pour les couvrir ainsi qu'à l'argent emprunté pour consolider ces dettes mêmes. Il suffit donc qu'une somme ait été affectée à une dépense agricole (notion vague

et contestable) pour que les dettes conclues aux 2^e et 3^e degré deviennent de ce fait même agricoles et bénéficient de l'allégement. On remarque ainsi la tendance à faire bénéficier de l'assainissement agricole un nombre de plus en plus grand d'individus. Devenue trop générale, la réforme ne pouvait plus être réalisable en raison des difficultés de subvention.

8° La loi du 19 avril 1932 n'exige même pas que l'on soit propriétaire du terrain au moment où les dettes agricoles furent conclues. Cette disposition est prise en vue dit-on, de ne pas empêcher de profiter de la loi ceux ayant emprunté dans le but d'acheter des terres. Nous estimons que c'était inutile de proclamer un principe aussi général pour englober une exception. Il aurait mieux fallu prendre une disposition contraire, c'est-à-dire ne pas faire entrer ces dettes dans la loi, à l'*exception de celles conclues pour l'achat de terres*. Tandis que, telle qu'elle a été rédigée cette disposition est contraire à la règle morale et économique. La question des dettes agricoles se pose depuis 1929-30, et il a été facile à certains débiteurs précisément en vue de devenir assanables d'acheter un bout de terrain rural. Comme la loi n'exige *aucune* durée de la propriété, l'acquéreur récent est l'égal du vieux agriculteur. Leur situation cependant n'est point comparable : l'acquéreur de 1931 a pu bénéficier du prix bas de la terre, des travaux agricoles, d'un taux d'intérêt diminué. S'il a réussi de 1929 ou de 1930 à 1932 à avoir des dettes c'est qu'il n'a pas employé les dettes contractées dans l'entreprise agricole ou bien que, le faisant, mais imprudent et malhabile, il a tout perdu. Dans ce cas il n'est intéressant ni moralement ni économiquement. En n'exigeant pas un minimum de durée dans la propriété

té, la loi ouvre la voie aux profiteurs, plus habiles ou retors. Ce ne seront sûrement pas les paysans, timorés et ignorants des affaires, qui pourront bénéficier de ces dispositions, mais tout au contraire certains habitants plus avisés des villes. Ici donc aussi la loi dépasse son but.

9° De plus, la réduction de plein droit produit ses effets dès que la loi a été publiée. Il suffit donc que le débiteur soit propriétaire à ce moment ; il pourra aussitôt vendre son bien, cela ne l'empêchera pas d'avoir quand même bénéficié d'office de l'allégement.

10° La loi apporte une présomption légale et donc dépourvue de preuve contraire dans son article 9. Elle porte que les dettes seront amputées (dans la modalité de l'allégement « par réduction des intérêts accumulés ») d'une certaine fraction allant de 10 % à 50 % suivant l'année où elles ont été conclues et représentant la déduction des intérêts accumulés. Le créancier est ici dans l'impossibilité de prouver :

a) qu'il a perçu des intérêts inférieurs au taux supposé par la loi ;

b) ou que, ayant même stipulé un taux exorbitant il n'a pas réussi à l'encaisser.

Ces deux preuves, inspirées d'un haut souci de moralité auraient dû être prévues afin de donner aux créanciers qui se sont contentés d'un taux modeste, l'occasion de le prouver, et de ne pas subir, ainsi, une réduction injustifiée. En empêchant cette preuve la loi donne une prime à l'usure.

11° La réduction des obligations de garantie est également un moyen détourné pour assainir les débiteurs non-agriculteurs ; il n'y a, en effet, aucun rapport économique entre le crédit consenti et supposé employé dans un

but agricole et la garantie réelle de la dette, surtout en Roumanie où la fortune mobilière étant peu répandue comparativement à l'Occident européen, le crédit hypothécaire sur immeuble est très développé, d'un usage général et presque unique. Rares seront ceux qui, possédant le moindre lopin de terre et ayant besoin de contracter un emprunt, n'aient pas consenti une garantie sur cette terre même. La loi suppose que la dette garantie par un bien rural est rurale, et par un bien urbain, urbaine ; (présomption souffrant la preuve contraire du créancier).

12° La bienveillance de la loi à l'égard des débiteurs agricoles est allée jusqu'à accorder une *amnistie* pour les infractions de détournement de séquestre, prévues et punies par le code pénal roumain. Nous estimons cette amnistie extrêmement grave. Les infractions amnistiées sont celles tentées et accomplies jusqu'au 1^{er} mars 1932, à une date donc beaucoup trop rapprochée de la loi sur les dettes agricoles. On a vu les débiteurs, qui, dans l'espoir du prochain allègement, ont délibérément procédé au bris de scellés avec la presque certitude qu'ils ne supporteront pas les conséquences, et les débiteurs ayant procédé de la sorte ont vu confirmées leurs prévisions. Ce fait est d'autant plus regrettable qu'il venait de certains moyens et grands propriétaires.

13° Nous trouvons les sanctions édictées par la loi insuffisantes. On ne prévoit pas de peine pour le débiteur de mauvaise foi, car, à son égard la décision de l'allègement n'est pas annulée, elle ne peut qu'être révisée dans certaines conditions. L'absence de sanction sévère est injustifiée surtout que la loi procurait par ailleurs des avantages extrêmement larges aux débiteurs. La mauvaise

foi, dans ces circonstances doit être condamnée d'avantage. L'indulgence de l'amnistie eut été justifiée dans une loi plus rigoureuse.

14° A un point de vue plus général le législateur n'a pris aucune disposition pour encourager le paiement plus rapide du débiteur, stimuler ou bien récompenser sa bonne foi. Car tous les débiteurs, sans exception bénéficient — pour ce qui est de la réduction de plein droit — de la réduction de 50 % et de l'échelonnement du reste de la créance pour 30 ans. Il est évident que dans ces conditions favorables aucun n'éprouve le besoin, par un effort supplémentaire de se libérer avant. Nous avons vu (§ 3 de ce Chapitre) que par des ententes amiables les banques populaires ont conclu des conventions avec des payements allant de 5 à 25 ans, et des taux d'intérêt arrivant même à 8 %, quand la loi en prévoit 4 % ! C'est donc qu'un pareil assainissement est possible. Mais il est possible pour les institutions traitant avec des groupements de débiteurs. Remarquons que de nombreux petits cultivateurs isolés, estimant les conditions de la loi dangereuses pour leur crédit préféreront sans doute renoncer à la conversion. Et de la sorte, la loi voulant trop bien faire aura éloigné de nombreux ayants droit de son bénéfice.

15° La loi aurait également pu prévoir une modalité — éventuellement consentir une plus grande réduction — pour ceux d'entre les débiteurs payant leur dû à des termes plus rapprochés. Mais au lieu d'encourager ce mouvement et ces tendances salutaires pour le crédit, on a séparé complètement créanciers et débiteurs, sans essayer de les concilier à l'amiable et en les rendant résolument hostiles les uns aux autres par les conditions mêmes de l'allégement.

16° Ce que l'on peut encore reprocher à la loi c'est d'ignorer l'égalité de sacrifice. Le principe démocratique de l'égalité eut exigé que tous les citoyens participent dans une pareille mesure à l'arrangement des dettes agricoles puisqu'il était supposé intéresser au plus haut point la majorité des roumains. Tout au contraire la loi fait retomber le fardeau de la réforme sur une *minorité* de créanciers et d'institutions de crédit. En théorie la loi prévoit, c'est vrai, le financement de l'assainissement par une participation plus générale réalisée par l'impôt ou l'emprunt. Mais en attendant l'aide de l'Etat en difficulté, la loi s'est contentée de suspendre les poursuites et exécutions contre les débiteurs : c'est la situation qui dure en Roumanie depuis le 18 décembre 1931 et qui est actuellement prolongée jusqu'en novembre 1933. Le créancier fait ainsi les frais de l'allègement (1), avec son droit diminué, immobilisé, irréalisable, tandis que lui-même est obligé de remplir ses obligations envers les tiers. Le créancier ne se voit consentir aucune réduction ou compensation pour l'acquittement des impôts et l'Etat continue à user contre lui de l'exécution forcée. Il aurait été peut-être juste de consentir *certain*s avantages au créancier qui voit brusquement ses revenus bloqués et se trouve dans l'impossibilité totale de les réaliser ; nous entendons bien que cela diminuerait les recettes de l'Etat, mais celles-ci ne sont-elles pas déjà atteintes par le marasme éco-

(1) Une seule disposition a été prise dans l'art. 21 — et concernant seulement l'assainissement de la moyenne et grande propriété — suivant laquelle les créanciers qui sont à leur tour débiteurs agricoles susceptibles d'être assainis peuvent appeler devant l'instance leurs créanciers pour leur faire subir une réduction identique à la leur. Cet avantage n'est, toutefois, prévu que pour les créanciers qui sont à leur tour débiteurs agricoles.

nomique général ? Il vaudrait donc mieux que cette diminution corresponde à une idée d'équité et de morale.

17° Et l'on songe encore à la règle morale lorsque l'on constate l'absence de toute disposition prévoyant le retour du débiteur à meilleure fortune. Celui-ci en effet, et c'est ce qui est arrivé, protégé par les lois ayant continuellement suspendu les exécutions contre lui, ne cesse de refaire sa fortune et d'accumuler des disponibilités, sans acquitter aucune fraction de sa dette. Le créancier assiste, impuissant, sans pouvoir l'obliger à aucun paiement, à moins de transaction amiable avec lui. Une pareille situation porte une atteinte aux principes élémentaires de l'équité. Autant celle-ci exige-t-elle la participation de tous pour secourir le débiteur malheureux, autant il est juste que l'Etat proclame au plus tôt l'application du droit commun pour ceux n'ayant plus besoin de son assistance. On aurait ainsi dû admettre pour le créancier la possibilité de trouver l'augmentation de la capacité de paiement de son débiteur, et le tribunal, aurait, en conséquence diminué le terme de paiement, augmenté les annuités, etc.

18° De plus, la manière dont on a légiféré sur les dettes agricoles a ébranlé la confiance générale. Une mentalité dangereuse s'est fait jour, c'est de demander l'intervention de l'Etat pour alléger le plus grand nombre de débiteurs. Tous en appellent à l'Etat oubliant que ses ressources sont constituées pour la contribution commune ; se dispensant de tout effort productif les individus attendent patiemment son intervention providentielle. De la sorte les « lois exceptionnelles » ont aggravé la situation générale du pays. Aux dires du rapport de la

Banque Nationale de Roumanie présenté en février 1933 on constate que :

« Sans l'influence qu'a exercée sur le crédit la législation exceptionnelle nous aurions pu être en mesure de constater aujourd'hui, que la situation de la Roumanie comparativement aux autres pays atteints par la crise, est des meilleures. Le pays où le droit de propriété et les institutions de crédit n'ont pas été suffisamment protégés, est tombé en état d'infériorité. Chez nous l'aggravation a été la résultante des lois exceptionnelles et spécialement de la loi sur l'allégement des dettes agricoles. Nous reconnaissons que les vicissitudes provoquées par la crise générale ont été beaucoup plus grandes dans l'agriculture ; la sauvegarde de l'agriculture par le moyen des lois susmentionnées a été toutefois entreprise de façon unilatérale ; chaque catégorie sociale attend un allégement de la part du législateur, sans songer que, par répercussion, tout bénéficiaire sera à son tour touché dans son droit de propriété. Nous affirmons que de nombreux capitaux, soit en monnaie roumaine, soit en monnaie étrangère sont thésaurisés. Ces capitaux pourraient à nouveau être mis en circulation à condition que les mesures législatives n'engendrassent plus l'insécurité et le manque de confiance. »

Nous constatons ainsi que lorsque les conditions et sûretés juridiques du crédit disparaissent, même si les conditions économiques favorables existaient, elles ne sauraient être réalisées.

19° Si, de plus, on compare la loi d'assainissement avec les lois d'expropriation (1919-1921) qu'elle prétend continuer, l'on constate entre elles une grande différence au point de vue de la règle morale. La loi d'expropriation

entendait frapper davantage le propriétaire qui ne s'est pas occupé de sa terre — ainsi ceux l'ayant donnée en ferme, et surtout ceux résidant à l'étranger. On leur appliqua une cote d'expropriation extrêmement sévère (les absentéistes furent complètement expropriés). Quant aux conditions de l'impropriation on a essayé de distribuer les nouveaux lots aux véritables agriculteurs. C'est une tentative (que celle de distinguer le véritable agriculteur) que la loi sur les dettes n'a pas renouvelée. Le fait est d'importance, car le législateur prétendait continuer et consolider la réforme agraire par le moyen de l'allégement agricole. En considérant les tableaux de l'expropriation (voir 1^{re} Partie, Chapitre II, Section I, § 2), on constate aisément combien la réforme agraire fut réellement effectuée au profit des petits cultivateurs. L'on a pu constater maintenant, que si la loi sur les dettes agricoles était animée par les mêmes intentions, elle y a peut-être moins complètement réussi.

SECTION III. — CRITIQUES DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA LOI : L'ALLÈGEMENT DES DETTES AGRICOLES ET LA RÈGLE ÉCONOMIQUE

§ 1^{er}. — *Les atteintes à la règle économique*

La règle économique, au même titre que la règle morale exige l'équivalence dans les prestations. Nous entendons pas « règle économique » (voir 2^e Partie, Chapitre I, Section I, § 1^{er}) « toute disposition prise au moyen de lois, règlements et décisions judiciaires, dans le but de régler les rapports entre les facteurs de la production conduisant à un profit collectif optimum ». La mesure législative s'y inspirant devrait marquer un progrès

social. La loi sur l'allégement des dettes répond-elle à ce principe ?

Nous avons déjà mentionné et critiqué la possibilité des personnes ayant des dettes minimales ou de très grandes, d'accéder à l'allégement. La règle économique aurait exigé que la loi ne s'occupe que de ceux à dettes moyennes, dont l'assainissement était possible et souhaitable. Pour ce qui est des notions élémentaires de « dette agricole », « agriculteur », etc. nous ne reviendrons plus sur leur imprécision ainsi que sur l'extension qui leur a été donnée (voir à la section précédente).

Mais il y a plus : le législateur a séparé en « petite » et « grande » propriété les superficies inférieures et supérieures à dix hectares. Que vaut ce critère ?

1° Il est intéressant de rappeler que les projets primitifs parlaient de 5 hectares seulement, cette superficie de 5 hectares qui fut considérée suffisante pour le paysan lors de l'expropriation et qui en constitue le lot-type. On aurait dû pour la réduction d'office des créances agricoles s'en tenir également à ce chiffre. Les débats et la surenchère parlementaire l'augmentèrent à 10 hectares, ce qui constitue le lot d'un laboureur déjà largement aisé. On a dépassé par ce moyen la véritable notion de petit cultivateur ce qui justifie moins les réductions sévères opérées par l'allégement de plein droit.

2° De plus, la loi a considéré uniquement la *superficie* du terrain, sans tenir aucunement compte de sa *valeur*. Il est évident que 10 hectares de marécages ou marais ont une valeur incomparablement moindre que 10 hectares de forêts, d'un jardin potager, de terre labourable, de pâturage, etc., etc... La vigne, notamment vaut, en moyenne, cinq fois plus que le terrain de culture. On

aurait pu établir un rapport d'équivalence à peu près comme ceci: 2 hectares de vigne = 10 de terre labourable = 20 de forêt = 5 de jardin potager = 15 de pâturage, etc., etc. Le propriétaire de 10 hectares de vigne ne peut plus être considéré comme un *petit* cultivateur car c'est un viticulteur aisé.

3° Comment, enfin, la loi entend-elle définir agriculteur ? C'est celui dont « les terrains agricoles et biens ruraux représentent 30 % au moins de la valeur totale de leur patrimoine ». La personne remplissant cette condition bénéficie de la réduction de plein droit car le législateur suppose qu'elle est un facteur de production agricole indispensable au pays. Remarquer que l'on n'exige pas que ces terrains soient cultivés par elle d'une manière continue ; non plus que les *revenus* de la personne en question soient agricoles dans une proportion quelconque. Il suffit que le terrain agricole entre pour 30 % dans son patrimoine. Nous trouvons excessivement réduit ce pourcentage qui facilite à son tour l'accès à la loi des non-agriculteurs.

4° Peut-être la loi aurait-elle pu utiliser la *qualité* de la terre pour fixer la capacité de paiement du débiteur ; une qualité meilleure eût facilité un paiement plus rapide de la dette convertie. On possède en Roumanie un tableau des différentes qualités de terrain (divisé en 3 classes) qui a été utilisé lors de l'expropriation et dont on aurait pu faire état à l'allégement. Ici donc également absence de discrimination, les débiteurs au terrain pauvre étant astreints aux mêmes obligations que ceux à terrain plus fertile.

5° Quant aux conditions de réduction et de paiement de la créance, l'expérience des conventions amiables con-

clues par les banques populaires exclusivement avec les petits cultivateurs, nous démontre que la réduction de 50 % avec le paiement en 30 ans au taux de 4 % (1) ne répond pas aux nécessités réelles des cultivateurs. En effet dans aucune de ces conventions on n'a pas trouvé ces trois éléments réunis. Le terme de 30 ans n'a été stipulé que dans 1 % ou 2 % de celles-ci mais alors en réduisant beaucoup moins la créance et en augmentant le taux d'intérêt. Inversement dès que l'intérêt de 4 % était stipulé, on a respecté l'intégrité de la créance ou bien on l'a réduite de très peu. Les conditions moyennes paraissent être celles de 5-6 % d'intérêt, réduction de 25 % et au-dessous avec un paiement dans 5 à 15 ans. Telle est l'allégement *de fait*, approuvé et consenti par les principaux intéressés, les petits débiteurs (2).

6° On s'étonne, de plus, qu'à notre époque d'instabilité économique, financière et monétaire, on ait songé à apporter une réglementation de la créance qui durât 30 ans. Il eût mieux fallu une modalité de liquidation beaucoup plus rapide, 5 ou 10 ans, et encore, car plus ce terme était court, plus il devenait efficace. Avec un paiement dans trente ans et une réduction de 50 % c'est, en fait, l'annihilation totale du droit du créancier.

7° Enfin, même ainsi réduit, le créancier voit son droit déchu de son rang ; au cas où il avait pris la précaution de se constituer une hypothèque il voit, à la suite de la loi apparaître une hypothèque unique, garantissant le paye-

(1) Le créancier devra chaque année intenter un procès à son débiteur au cas où celui-ci ne lui a pas acquitté l'annuité due. Vu sa modicité, il est probable que le créancier renoncera souvent à entamer des frais de procédure.

(2) Du reste le taux de l'intérêt proposé au début a été de 8 % et c'est à la suite des débats parlementaires qu'il a été réduit à 4 %.

ment des annuités du débiteur, et où tous les créanciers sont en rang égal. En effet l'art. 3, alinéa 5, porte clairement que : « les créanciers quelle que soit la nature de leurs créances, la nature du titre et du rang, ne peuvent demander l'exécution que pour la cote afférente à l'année en cours. » Le débiteur pourra fictivement créer des créanciers chirographaires qui seront égaux en droit aux hypothécaires et privilégiés. C'est, croyons-nous une atteinte inutile aux principes du droit privé, car ce qui importait en premier lieu c'était le point de vue du débiteur, la réduction de sa créance. Une fois cette réduction obtenue, une fois donc qu'on lui a donné satisfaction, on aurait dû respecter les rangs des créanciers. Nous seront presque tentés de dire que les créanciers ayant prêté sur hypothèque en premier rang devraient être protégés, car ils exigeaient — à cause de la sûreté réelle obtenue — un taux d'intérêt moindre. La loi, ici encore, met sur un même pied d'égalité tous les créanciers sans égard pour celui ayant été plus favorable à son débiteur.

8° La procédure de l'allégement (« conversion ») de plein droit, oblige les créanciers à faire eux-mêmes les demandes de réduction, en adressant aux justices de paix une déclaration des sommes qu'ils ont à recevoir, en indiquant également le nom et le domicile du débiteur, la nature du titre et les garanties qu'ils possèdent. On a donné deux raisons pour justifier cette mesure : 1) les créanciers, dans l'état actuel des choses ont, dit-on plus d'intérêt à l'allégement que les débiteurs, et 2) les débiteurs, en majeure partie ignorants à lire et écrire auraient négligé à défendre utilement leurs droits. Faisons cependant toute réserve sur la valeur des deux arguments : cette obligation dont on a chargé le créancier est assez

malaisée à remplir car elle suppose la connaissance exacte de la situation du débiteur. Si le créancier durant les trois mois que lui assigne la loi, n'est pas en mesure de faire la déclaration il est déchu de son droit d'obtenir l'annuité de l'assainissement. Il ne pourra qu'exécuter les biens qui sont en dehors de la loi (savoir : les biens futurs de son débiteur ainsi que ses revenus professionnels).

9° Les conditions générales de l'assainissement de la grande et moyenne propriété exigent que 60 % des dettes (en tant que débiteur principal) aient été contractées en vue des dépenses agricoles. Cependant dans le calcul des 60 % entrent également les dettes *exceptées* de l'assainissement par l'art. 52 (voir pour cet art. au Chapitre précédent, Section VIII). Les dettes exceptées donc, si elles ne sont pas réduites elles-mêmes *servent indirectement à la réduction des autres puisqu'elles sont utilisées dans le pourcentage*. Par ce moyen le débiteur ayant 10 % de dettes rentrant dans les conditions d'assainissement prévues par la loi et 50 % de dettes exceptées, pourra, malgré tout, bénéficier des avantages légaux et tourner facilement la quotité de dettes proprement agricoles exigées.

10° Une disposition appelant de sévères critiques est celle de l'article 36 suivant laquelle « si le débiteur fait la preuve que 60 % de ses dettes ont été contractées dans les conditions de l'assainissement de la moyenne et grande propriété et bénéficient de l'assainissement par réduction des intérêts accumulés ou judiciaire, *toutes ses autres dettes suivront le régime d'allégement auquel a été soumis le débiteur* ». Cet article a été particulièrement utilisé par les « grands débiteurs » qui ont ainsi par le moyen détourné de l'allégement agricole procédé à une réduction générale de l'ensemble de leurs dettes. L'on a déjà vu avec quelle

facilité ont été admises à l'allégement les dettes les plus variées et combien il est aisé de réaliser la proportion de 60 % exigée par la loi. En portant par l'art. 36 l'assainissement à 100 % des grands débiteurs, le législateur protège précisément la catégorie la plus grevée (23 à 98.000 leis par hectare) de charges étrangères à l'agriculture. Exiger de la collectivité l'effort nécessaire à une réforme effectuée dans ces conditions, constitue, à notre sens, une atteinte à la règle morale doublée d'une faute économique importante. Aussi l'article 36 a-t-il été déclaré inconstitutionnel par la Cour de Cassation.

11° La loi ne procède donc pas à une discrimination du passif proposé à l'allégement. Ici encore l'on doit distinguer le grand et le petit cultivateur. Pour le petit cultivateur on ne pouvait faire de discrimination en raison de son économie privée rustique et donc de l'absence de comptabilité ; faute de pouvoir séparer les dettes strictement agricoles le législateur devait assainir l'ensemble de son patrimoine. La grande exploitation était dans une situation quelque peu différente car on peut préciser davantage ici les sommes employées dans l'entreprise. Néanmoins on n'a pas cru devoir tenter une discrimination et c'est la raison pour laquelle on a employé le système plus expéditif des pourcentages.

§ 2. — *La situation des institutions de crédit*

La loi sur les dettes du 19 avril 1932 telle qu'elle était conçue était appelée à avoir une répercussion importante sur les institutions de crédit. Celles-ci voyaient bloquée la majeure partie de leur portefeuille et cette situation inquiétait actionnaires et déposants. Le législateur paraît avoir fait preuve d'une certaine hostilité à l'égard des

banques accusées d'avoir provoqué, par leur taux d'intérêt exorbitant, l'endettement des agriculteurs (1). Il est vrai que par leur nombre même, et leur organisation défectueuse (voir 1^{re} Partie, Chapitre III, Section II, § 2, point 3) elles ont rendu plus onéreuses les opérations de crédit. Ce ne sont pas les banques cependant qui ont délibérément fixé le taux d'intérêt parce que ce taux résultait des conditions générales du marché (l'offre et la demande) et de l'absence, surtout d'un crédit agricole approprié (voir sur l'usure à la 1^{re} Partie, Chapitre III, Section II, § 2).

Toute carence bancaire est ressentie par les actionnaires et déposants qui constituent, à leur tour, la catégorie sociale intéressante des épargnants, des petits capitalistes, des rentiers. Le législateur devait prendre en considération leurs intérêts vitaux autant que ceux des débiteurs. Or à ce point, le mouvement « conversionniste » a été entraîné sur une voie contestable : on a désigné les institutions de crédit et les créanciers particuliers comme ayant pratiqué l'usure et provoqué le désastre des agriculteurs roumains. Un sentiment d'hostilité s'est élevé à leur égard ; la loi n'a pas poussé créanciers et débiteurs à une entente amiable et les débiteurs en ont conclu avoir été victimes de spoliateurs. Aussi ont-ils commencé à ne plus payer leurs dettes quelque était leur teneur et le taux d'intérêt consenti. A titre d'exemple la situation des « Caisses d'emprunt sur gage pour les agriculteurs » nous en fournit la

(1) Les banques ne sont que les intermédiaires entre ceux qui veulent placer leur argent et d'autres en ayant besoin. L'Etat a même protégé par ses réglementations les déposants contre les abus et les imprudences des banques. Les lois sur l'allégement agricole ont mis en échec cette politique.

preuve : sur des avances de 300 millions elles ont des créances non acquittées de 250 millions malgré qu'elles ont toujours perçu l'intérêt de 8 %, très modique pour le marché roumain (1).

1) *La crise des institutions de crédit roumaines* (2). — Avant que d'envisager les conséquences que la loi sur les dettes était appelée à avoir sur les banques, rappelons leur situation en 1931 à la veille de l'allégement agricole.

C'est en 1929 que la crise bancaire, latente jusqu'à cette date devient plus aiguë en raison surtout des troubles de l'Europe centrale (chute de la Creditanstalt autrichienne, etc.) qui se répercutent aussitôt sur le marché roumain par de nombreux kracks. Le seul élément du bilan en augmentation est, en 1931, le capital bancaire : de 48.666 millions en 1930, il arrive à 50.660 (3). Les autres postes du bilan relèvent la crise bancaire aiguë. Ainsi en 1931 les effets escomptés restés en portefeuille avec l'échéance dans l'année suivante montent à 21.945 millions sur 28.898 millions en 1930, les emprunts sur traites ont donc été réduits de 7 milliards. Les comptes-courants débiteurs diminuent aussi de 7 milliards (de 28 milliards en 1930 à 21 milliards en 1931). Ces deux comptes repré-

(1) Cité par le sénateur C. Neamtzu dans son discours à la séance du Sénat du 5 avril 1932.

(2) Nous avons déjà signalé (1^{re} Partie, Ch. III, Sect. II, § 2) l'article du Docteur Gheron Netta paru dans le *Bulletin de l'Institut Economique Roumain* (numéro d'avril-juin 1933) qui jette une utile clarté sur la situation des banques roumaines de l'après-guerre. La division de cette période en : a) période des créations (1919-1925) ; b) période de recueillage (1925-1929) et c) période d'expiation (1929-1934) est caractéristique.

(3) La statistique des sociétés par actions du D^r I. Theodoresco, dans *Argus* du 8 juin 1933.

sentent ainsi 14 milliards de leis retirés des affaires bancaires. Au passif, légère augmentation de 250 millions du compte capital (11.600 millions en 1930 et 11.850 millions en 1931). Les fonds de réserve diminuent également de 260 millions (3.170 millions en 1930 et 2.903 millions en 1931). Mais le poste ayant été le plus amputé est celui des dépôts : 35 milliards fin 1930 et 17 milliards fin 1931. Les comptes-courants créditeurs représentant les dettes des banques entre elles ou envers les tiers diminue également de 5.400 millions (18 milliards en 1930 et 12 milliards en 1931). Aussi, en conclusion le bénéfice net descend-il de 1.638 millions en 1930 à 493 millions en 1931 ; il représentait en 1930 une rémunération de 14 % du capital qui arrive à 4 % seulement en 1931.

Cette situation amena des kracks bancaires retentissants : en 1929 c'est celui de la « Banca Franco-Romana » (120 millions de leis capital). En juin 1931 c'est la « Banca Generala a Tarii Romanesti » (60 millions de leis capital), en août 1931 la « Banca Berkovitz » (150 millions de leis), en octobre de la même année « Banca Marmoroch Blank » (125 millions de leis), sans compter les nombreuses banques de province obligées à demander le concordat.

2) *La situation qui leur a été faite par la loi sur les dettes agricoles.* — Telle était la mauvaise situation des banques roumaines au début de 1932 lorsque la loi sur l'allégement des dettes agricoles devait être appliquée. La « conversion de plein droit » réduit la majeure partie des créances de 50 %, le reste devant être payé en trente ans avec un intérêt de 4 %. Les banques enregistraient donc au minimum une perte de 50 % sur la très grande majorité de leur portefeuille.

Cette perte est néanmoins beaucoup plus importante en raison de la politique toute particulière que les institutions de crédit ont suivie : la caractéristique de l'activité bancaire roumaine, c'est nous l'avons déjà rappelé, le réescompte à la Banque Nationale. Le banquier, le plus souvent ne gagne que la différence entre le taux d'intérêt perçu aux particuliers et le taux d'escompte de l'Institut d'Emission. Le banquier roumain ne garde donc pas les traites par devant lui, par exemple comme en France pour en encaisser l'intérêt. De plus, l'argent avancé par les banques ne l'est pas sur des traites acceptées à la suite de fournitures de marchandises ou autres opérations réelles, mais sur des traites émises par l'emprunté à l'ordre de la banque. Les lettres de change qui circulent chez nous sont à peu près toutes des billets à ordre constatant des emprunts directs. Comme les opérations d'emprunt ne correspondent pas à des opérations réelles, lors de l'échéance, le paiement sera très malaisé à effectuer surtout si le crédit a été employé à la consommation. Aussi la lettre de change est-elle renouvelée et la traite continue de rester à la Banque Nationale. La banque reçoit le taux d'intérêt du client et assure à son tour les intérêts nécessaires à l'Institut d'Emission.

De par la loi sur les dettes agricoles, les créances susceptibles de réduction ne payent pendant 6 mois aucun intérêt et pour ce terme les banques sont dispensées d'assurer à l'Institut d'Emission les intérêts afférents. Cependant il y a des créances agricoles qui ne tombent pas de plein droit dans la loi, mais dont l'exécution est suspendue jusqu'à ce qu'on décidera ce qu'il en est. Pour ces créances, les banques ne reçoivent rien de leurs débiteurs mais doivent à leur tour payer 7 % d'intérêts à

la Banque Nationale. De plus, sitôt l'allégement appliqué la situation de toute banque sera encore aggravée ; elle ne pourra pas résister longtemps à payer les intérêts à la Banque Nationale sans en recevoir l'équivalent de ses clients. Considérons en effet une créance de 10.000 leis, amputée par la loi de 50 % avec 4 % d'intérêt. Pour la simple restitution de son capital la banque devra recevoir 5.000 leis en 30 ans, c'est-à-dire 166,67 leis par an. La première année l'intérêt de 4 % à 5.000 leis est de 200 leis. Ajouté aux 166 leis, le débiteur devra acquitter en tout 366 leis. Tout naturellement, par les paiements successifs du capital, l'intérêt diminue chaque année en arrivant à la 30^e année, à 6,66 leis ; le débiteur sera alors complètement libéré. Si l'on calcule les intérêts acquittés par le débiteur en trente ans on constate une moyenne de 2,69 % ; ajoutés aux 5.000 leis de capital, il reste que le débiteur a acquitté 8.000 leis pendant trente ans de sa créance de 10.000 leis qu'il devait immédiatement payer.

Quelle est, durant la même période la situation de la banque ? Si elle a emprunté les 10.000 leis à la Banque Nationale, à 7 %, elle doit lui payer la première année 700 leis. Ne recevant du débiteur que 366 leis elle reste débitrice de la différence de 334 leis qui augmentent sa dette initiale à 10.334 leis. Ainsi, tandis que le débiteur diminue ses paiements chaque année, la dette de la banque envers l'Institut d'Emission augmente. Au bout des trente ans la banque aura reçu 8.000 leis, et se trouvera devoir à la Banque Nationale 47.604 leis. Aucune institution de crédit ne saurait résister à ce régime.

★
★★

Le législateur a néanmoins voulu prendre certaines dispositions favorables aux institutions de crédit. Nous les

avons exposées (Ch. précédent, Sect. VI) : utilisations des réserves bancaires, suspension des déclarations en faillite, etc. Ces mesures appellent quelques observations :

1° La loi sur l'allégement omet, en premier lieu de définir les institutions de crédit ; l'on doit par cela même les entendre dans un sens très large. Il eut été préférable peut-être, d'en donner une énumération en exigeant les conditions prévues au Code de commerce. On aurait ainsi pu éliminer les institutions douteuses dont le rôle a été nuisible dans le commerce bancaire, et qui ne méritaient pas l'attention du législateur.

2° D'une manière générale, remarquons que la loi cherche à masquer plutôt la mauvaise posture des banques qu'à leur apporter une aide efficace. Cela n'est pas fait pour rassurer les déposants et créanciers des institutions de crédit lesquels, connaissant de par la loi même les trichements apportés au bilan ne sauraient croire à la prospérité toute apparente des banques. Il en est ainsi quant à l'autorisation qui leur est donnée d'utiliser les réserves à l'amortissement de la dépréciation de leur portefeuille — ce qui revient à reporter sur l'ensemble des actionnaires les pertes résultant de la réduction des créances. Les banques sont de même autorisées à mentionner dans un compte spécial du bilan les différences résultant pour leur portefeuille de l'application de la réduction des créances, ce qui ne fait que constater un passif sans y porter remède (1) ; ce compte spécial devra être amorti « par les bilans

(1) Les banques ont elles-mêmes avoué dans la déclaration lue à la Chambre, le 7 avril 1932, par M. A. Vlad, ancien ministre, au nom de 1.000 banques au capital de 20 milliards et 25 milliards de dépôts : « ...les droits d'utiliser et de rectifier le bilan sont illusoires et contraires à toute technique et honnêteté bancaire. »

ultérieurs » ce qui constitue une impossibilité étant donné les encaissements de plus en plus réduits que les banques réaliseront sur leur portefeuille.

3° La loi ne limite aucunement les retraits de dépôts ce qui est contraire aux règles traditionnelles du moratoire. Pendant la guerre — et en Roumanie également — l'appareil bancaire était complètement bloqué et le retrait des dépôts était interdit (voir 2° Partie, Ch. I, Sect. III, § 2). Tandis que dans la situation actuelle, après avoir subi la réduction des créances, les banques se trouvent dans l'obligation de rembourser leurs déposants à l'instant même où ceux-ci se précipiteront très nombreux aux guichets et où la banque ne pourra, pour se procurer les fonds nécessaires, exécuter aucun de ses débiteurs en raison de la suspension des poursuites. Les facilités procurées pour masquer leur situation dans le bilan, loin d'augmenter leur liquidité ne feront qu'inquiéter déposants et créanciers.

4° La mobilisation des créances qui devait avoir lieu par l'intermédiaire de la Caisse d'Amortissement n'a pu être effectuée parce que la Caisse n'est arrivée à être créée.

5° La loi prévoit également le prolongement de l'échéance des effets de commerce escomptés à toute institution de crédit après le 18 septembre 1931 où figurent les débiteurs assanables et dont l'échéance est au 18 décembre 1931. Ces effets de commerce sont prolongés de droit à 9 mois. Mais la disposition est dépourvue de sanctions. Aussi la prolongation de l'échéance subsiste-t-elle indifféremment si les débiteurs de la traite présentent ou non les traites de prolongation prévues par la loi. Si les débiteurs ne voudront pas échanger les

traites ni payer les intérêts, toutes les sanctions prises pour protéger l'Institut d'Emission se retourneraient uniquement contre les banques.

6° On suspend également les déclarations en faillite pour les coopératives ayant 10 % de portefeuille agricole ainsi que pour les autres institutions possédant 50 % de ces effets agricoles. La mesure est connue : théoriquement elle empêche les nombreuses déclarations en faillite qui n'auraient pas manqué de se produire — sans pour cela consolider effectivement la situation des banques.

7° Nous estimons que certaines institutions spéciales auraient dû bénéficier d'un régime plus avantageux :

a) Les Banques Populaires dont l'utilité a été incontestable depuis 1900 pour l'allégement du sort des paysans et qui, malgré certaines faveurs dont elles bénéficient dans la loi éprouvent 40 % de pertes sur leur portefeuille, c'est-à-dire perdent 2.100 millions du total de 5.250 millions. Or, les banques populaires travaillent avec les capitaux populaires : au 31 décembre elles avaient 4.237 millions de capitaux populaires et 600 millions seulement appartenant à l'Etat. De plus, elles n'ont perçu qu'un maximum de 18 % d'intérêt, non anatocisé. En les frappant aussi lourdement on atteint et on décourage l'épargne populaire.

b) Le « Crédit Foncier Rural » a déjà protesté pour avoir été soumis à la réduction des créances. Il a rappelé que sa créance est déjà stipulée pour 50 ans avec 5 % d'intérêt ; qu'elle peut être payée avec 35 % de sa valeur nominale et presque 50 % de sa valeur réalisable. Ce n'est pas une société de capitalistes spéculateurs, mais une association de débiteurs qui garantissent leurs dettes avec leurs biens ; de plus, ce genre d'emprunts n'atteint que

la moyenne et grande propriété. Malgré le régime de faveur fait dans la loi, le « Crédit Foncier Rural » était appelé à subir des pertes surtout que certaines de ses créances que l'on avait réduites devaient être consolidées par l'Etat, lui-même, en grande difficulté de les acquitter.

§ 3. — *La situation de la Banque Nationale*

1° On se rappelle les observations que portait sur l'allégement des dettes agricoles le conseiller technique de la Banque Nationale, M. Roger Auboin (voir 2° Partie, Ch. 1^{er}, Sect. V). Malgré les avertissements par lui donnés, nous vîmes que la loi n'excepta pas (1) l'Institut d'Emission des opérations de réduction tout en prévoyant une contribution de l'Etat pour les pertes qu'il éprouverait. Ces pertes ne pouvaient toutefois pas être évaluées à l'avance, du fait même que l'allégement dépassant le cadre des véritables agriculteurs, s'étendait démesurément. Ni les institutions de crédit et ni l'Etat ne sauraient supporter de pareilles charges. Les troubles finissaient par se concentrer et se répercuter tout naturellement à la Banque Nationale, rendant sa position très précaire.

2° Mais admettons que l'Etat était en mesure de participer efficacement aux pertes éprouvées par la Banque Nationale. Cette participation se résoudrait, en fait, par une augmentation de la dette de l'Etat envers la Banque. Elle était ainsi contraire à la loi de stabilisation du 7 février 1929 qui prévoyait (2) (art. 34) : « qu'en dehors

(1) On a supprimé du texte définitif de la loi l'article déclarant que « les opérations d'assainissement ou de conversion faites en vertu de la présente loi ne pourront être opposées sous aucune forme à la Banque Nationale de Roumanie, ni par les débiteurs, ni par les présentateurs ».

(2) Voir : Lettre de M. R. Auboin, du 9 mai 1932, adressée au

des avances temporaires de 2 milliards, « l'Etat ne pourrait obtenir de la Banque Natoinale aucune avance directe ou indirecte sous quelque forme que ce soit ». Le Programme de stabilisation porte en outre (Chap. 1^{er}, Sect. I) que l'Etat ne pourra obtenir en dehors des avances temporaires de 2 milliards aucune avance ou garantie de la Banque Nationale, ni lui faire émettre à l'avenir des billets gagés sur les engagements de l'Etat. Le même Programme (Chap. 1^{er}, Sect. VI) énumère limitativement les postes de l'actif et du passif qui figureront au bilan de la Banque Nationale, et y mentionne : « 8° : Dette de l'Etat » (solde de 4 milliards) « 9° : Avances à la Trésorerie » (avances temporaires de 2 milliards). « Il est formellement interdit, en conséquence, d'introduire dans le bilan de la Banque aucun autre compte débiteur de l'Etat ». Un tel compte débiteur est par essence un engagement à long terme qui ne peut servir de couverture à une monnaie convertible et constitue par essence une de ces « solutions d'inflation » à rejeter (Lettre de M. Auboin).

Enfin, les articles 20, 27, 37 des statuts de la Banque Nationale garantissent son droit absolu d'encaisser à l'échéance le montant de ses escomptes et avances, tandis que l'article 23 lui interdit formellement « d'admettre à l'escompte les effets dits de circulation créés collusionnellement entre plusieurs signataires, et n'ayant ni cause ni valeur réelle ». Or un grand nombre des dispositions de la loi sur les dettes agricoles sont directement contraires à ces dispositions : voir notamment les « effets de circulation » (2^e Partie, Ch. II, Sect. VI, point 2), traites

Gouverneur de la Banque Nationale, dans le *Bulletin d'Information* de la Banque Nationale, de septembre 1932.

que les débiteurs remettent à leurs institutions de crédit et qui ont la valeur des annuités d'assainissement. Le but de ces traites est de mobiliser la créance en permettant au créancier de recouvrir sa valeur par le réescompte à l'Institut d'Emission.

La Banque Nationale de Roumanie si elle se conforme à ces principes ne peut en aucun cas conclure avec l'Etat une convention dans le cadre des dispositions prévues par la loi de l'allégement, car, occupée et préoccupée par ces opérations, elle ne serait plus à même de remplir son rôle financier et monétaire.

3° Déjà le « Rapport intermédiaire » du Conseiller technique sur la période février-septembre 1932 constatait depuis février 1932 une « aggravation rapide et extrêmement sérieuse de la situation » et que « la Banque Nationale a été privée par la législation récente sur les dettes agricoles et commerciales (1) de toute possibilité de mener une politique commerciale de crédit et s'est trouvée menacée dans sa mission essentielle ». La loi sur les dettes agricoles est dénoncée comme « entraînant des conséquences extrêmement graves tant pour la Banque Nationale que pour le crédit public et privé en comportant en outre pour le Trésor des charges qui n'avaient même pas été évaluées mais qui étaient considérables ». Alors que les sorties de devises de la Banque Nationale avaient été très faibles en janvier et février 1932 et même fait place, en mars-avril, à un solde positif d'achat, dès les lois sur les dettes votées et connues, le conseiller technique constate immédiatement :

(1) Allusion à la loi « sur la liquidation judiciaire » (du 25 avril 1932) qui supprimait en fait la faillite et à peu près toutes garanties pour les créanciers.

— un arrêt complet des achats de devises provenant des exportations ;

— une demande active de devises provoquées par une fuite rapide des capitaux ;

— un arrêt complet dans l'exécution par les débiteurs de leurs obligations ;

— une difficulté grandissante dans la perception des recettes fiscales.

La crise aiguë qui traverse la Trésorerie (1) incapable de faire face à ses obligations les plus élémentaires, s'ajoute à l'incertitude sur la valeur des contrats privés pour créer un sentiment d'inquiétude puissante.

4° Aussi les postes du bilan de la Banque marquent de février à septembre 1932 cet état de chose critique : à la date du 3 septembre 1932, le total des moyens de paiement (billets en circulation, comptes courants et monnaies divisionnaires) s'élève à 29.647 millions de leis, en augmentation de 5 milliards sur le chiffre de 1931 et de 6 milliards sur celui de 1930 à la même époque. Une pareille circulation artificiellement exagérée marque un grave danger et non un progrès, car elle est le symptôme de la thésaurisation et donc de la méfiance. Le portefeuille commercial marque une réduction apparente de 2 milliards environ (de 12.527 millions le 6 février à 10.733 le 5 septembre). Mais cette réduction ne correspond à aucun allègement réel. Par contre, surtout après

(1) Les recettes mensuelles ne dépassent pas 1.200 à 1.300 millions par mois, quand on en dépensait 1.700 ou 1.800. Le gouvernement dut négocier un emprunt de 50 millions de francs suisses, dont il reçut de la Banque Nationale la contre-valeur, soit 1.613 millions de leis. Le Trésor verse constamment à l'économie privée sous formes de salaires, pensions, etc., des sommes supérieures à celles que l'économie privée reverse sous forme de recettes budgétaires à l'Etat.

le vote de la loi sur les dettes agricoles, le portefeuille contentieux a augmenté d'une manière considérable — il est porté aux « Divers ».

Dans les conférences qui eurent lieu à l'Institut d'Emission en novembre 1932, on constata que le portefeuille agricole réescompté s'élève à environ 3,5 milliards de leis dont 1,750 milliards bénéficient de l'allégement. Pour alléger la situation des autres banques, l'Institut d'Emission admet que les banques puissent renouveler les traites agricoles, mais en acquittant immédiatement la moitié de la valeur de la traite, soit en numéraire, soit au moyen d'une autre traite statutaire (1) ; pour l'autre moitié de la traite, la banque doit en apporter une autre, soit de la part des clients dont les traites ont expiré, ou bien par une traite signée à la rigueur par la banque seulement selon sa bonne ou mauvaise situation appréciée par l'Institut d'Emission. En ce qui concerne le taux d'intérêt les banques le payeraient immédiatement en numéraire, d'après le taux prévu dans la loi d'assainissement. La différence entre le taux d'intérêt et le taux d'escompte de la Banque Nationale ferait l'objet d'une autre traite signée à la rigueur uniquement par la banque.

5° Rappelons enfin le mandat légal en vertu duquel l'institution de crédit présentant la traite au réescompte, doit discuter et combattre en justice les prétentions du débiteur — la Banque Nationale n'étant pas tenue de connaître la réalité de la traite.

Telles sont, brièvement exposées et en dehors — nous l'avons déjà fait remarquer — des répercussions géné-

(1) C'est-à-dire signée par un acceptant et deux garants.

rales les dispositions de la loi d'assainissement qui concernent l'Institut d'Emission.

SECTION IV. — CRITIQUE DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA
LOI : L'ALLÈGEMENT DES DETTES AGRICOLES ET LA RÈGLE
POLITIQUE.

La règle politique dans l'obligation législative apparaît du fait même que les normes économiques et morales sont méconnues (voir 1^{re} Partie, Ch. 1^{er}, § 3). Synonyme de toute mesure arbitraire ou d'opportunité électorale, — la norme politique ne constitue point l'expression juridique et moderne d'une tradition qui a fait ses preuves, mais bien plutôt marche-t-elle à côté du Droit. Elle tire sa substance de principes étrangers à l'équité, et surtout à la règle qui résume selon nous l'activité du juriste et du juge : l'équivalence dans les prestations.

★
★ ★

En ce qui concerne l'allègement des dettes agricoles, nous nous sommes ralliés à la nécessité pour l'Etat roumain d'intervenir dans la matière. Néanmoins les atteintes apportées aux règles morales et économiques démontrent combien le législateur a de beaucoup dépassé et quelque peu méconnu le but qu'il s'était assigné. Les dispositions empreintes de la « règle politique » sont, à cet égard, encore plus caractéristiques. Il nous reste à les envisager :

1^o A un point de vue plus général, remarquons que l'Etat prétend prendre à son compte les charges extrêmement lourdes, appelées à compenser les différentes pertes résultant de la réduction des créances. Ici encore

le principe est excellent et appelle toute approbation : il est démocratiquement équitable que l'ensemble du pays contribue à une réforme unanimement reconnue nécessaire. La participation collective est justifiée tant que l'allégement profite aux éléments de production, qu'ils soient grands ou petits propriétaires. En admettant toutefois que l'Etat estime indispensable de contribuer à l'allégement quelle que soit la manière dont celui-ci était effectué, il était, au moment où il légiférait sur la question, dans l'impossibilité absolue d'en assurer la subvention financière. Dans un rapport que M. le professeur Ch. Rist dressait en mai 1932 sur « La situation financière de la Roumanie », il constatait quant à l'allégement des dettes agricoles : « Ces garanties nouvelles et considérables que l'Etat a prises à une époque où il réussissait à peine de remplir les obligations les plus urgentes » — c'est une allusion aux traitements et salaires des fonctionnaires impayés — « démontrent combien peu de valeur l'Etat lui-même donnait à ces arrangements », Aussi la loi des dettes agricoles qui prévoit outre la contribution de l'Etat, la création d'une Caisse d'Amortissement appelée à mobiliser les créances, n'a pu assurer ni l'existence de la Caisse ni la contribution de l'Etat. Dépourvue de ces deux éléments essentiels pour l'allégement, la réforme ne devrait normalement arriver en application, ou bien alors sa mise en application aurait dû être différée jusqu'à ce que ces deux lacunes aient été comblées. Néanmoins, le législateur faisait promulguer la loi telle quelle ; les demandes de réduction furent introduites aux tribunaux dès mai-juin 1932. Les créanciers particuliers et les institutions de crédit se trouvaient faire à eux seuls les frais de la réforme. Dès que la

contribution de l'Etat n'était pas effective, tout allègement signifiait une réduction brutale des créances, constituant en même temps une manifestation caractéristique de la règle politique.

La contribution théorique de l'Etat et la création d'une Caisse d'Amortissement apparaissaient ainsi comme des moyens détournés pour donner à la loi un aspect d'équité et de haute justice qu'elle n'avait pas. Que si l'Etat se relevait impuissant à effectuer l'assainissement selon les modalités ou sa contribution était prévue, il se devait de procéder à une refonte totale des modalités de réduction. Etant bien entendu que la créance sera entamée uniquement aux frais du créancier, l'allègement devait être consenti à la suite d'arrangements différents et l'immixtion aussi prononcée de l'Etat ne saurait pas avoir lieu puisque il n'assumait plus une partie des charges de la réduction.

L'application *partielle* de la loi arrivait ainsi au sacrifice sans détour et sans contre-partie du créancier.

2° Supposons cependant que l'Etat avait été à même d'apporter sa contribution financière et que la loi serait arrivée à une application intégrale. L'on remarque, malgré tout certains points empreints de la règle politique. Ainsi :

a) La loi porte à deux reprises, dans son article 3 (alinéa 10) et art. 51, que le débiteur, ayant obtenu la réduction par l'assainissement judiciaire est obligé d'accepter les normes de culture agricole prévues dans le programme fixé par le Ministère de l'Agriculture. Or, il fut entendu dès les débats parlementaires que cette disposition ne serait appliquée en aucun cas. Cette manière d'agir rejoignait malheureusement une décision pareille

prise en matière d'expropriation : en effet lors de la réforme agraire on avait décidé dans un article de la loi que les paysans impropriés devraient appliquer un plan de culture imposé, et que, s'ils ne le faisaient pas, le lot pouvait leur être enlevé : l'article resta lettre morte. Lors de l'allégement on objecta que l'application d'un programme d'exploitation agricole pouvait donner lieu à des abus et vexations, en constituant un moyen de pression électorale pour les adversaires politiques. On peut opposer que le gouvernement dispose, par voie administrative, d'assez nombreux moyens de pression sans que l'obligation de culture en constitue un particulièrement dangereux. Quoiqu'il en soit, l'on constate combien il est malaisé d'appliquer une technique agricole supérieure malgré la nécessité pressante qui s'en fait sentir. Des considérations de popularité électorale s'y sont opposées, malgré que pour l'économie roumaine actuelle l'obligation d'une bonne culture agricole est toute aussi indispensable que l'enseignement obligatoire. Il s'établit ainsi une tradition réprobable de non intervention technique dans l'économie paysanne — qui annule les interventions de plus en plus nombreuses de nature politique et juridique.

b) Les dispositions prises en faveur des propriétaires endommagés par la guerre et leurs héritiers situés dans la région du front, où la réduction de plein droit s'étend à toutes les dettes sans tenir compte de leur étendue ou de leur nature, constituent à notre sens une mesure exorbitante même pour les véritables victimes de la guerre. Ce que l'on aurait pu faire, pour eux, c'est d'augmenter la superficie susceptible d'un allégement d'office. De plus, la loi y ajoute, dans des buts purement électoraux une région inédite du front à celles déjà établies par les

décrets-royaux de l'époque (n° 2011, du 4 mai 1920), et, de plus, soustrait une partie du véritable front à l'application de ces avantages spéciaux.

A notre sens, la notion de « front » elle-même doit être critiquée ; juridiquement d'abord elle n'existe pas telle que la loi la conçoit : car les armées allemandes ont traversé les 2/3 du pays (toute l'Olténie et la Valachie) pour s'arrêter au sud de la Moldavie. C'est de ce *dernier front* que s'occupe la loi. En réalité le « front » fut bien partout où l'ennemi passa. Quant aux *dégâts* ils auront souvent été plus importants aux points où les armées roumaines ont opposé la résistance. Et enfin les sinistrés de guerre ont déjà reçu des dédommagements.

c) L'Etat s'est engagé ensuite à participer directement à l'allégement de certaines institutions de bienfaisance certes, intéressantes, mais donnant l'impression d'avoir été arbitrairement choisies (voir au Chapitre précédent, Section VIII, § 2).

d) De même l'Etat apporte son appui aux institutions de crédit groupées dans l'association bancaire « Solidari-tatea » si elles remplissent certaines conditions (voir Chapitre précédent, Section 8, § 3). Comme « toutes les pertes seront converties » on est tenté de voir dans cette mesure d'exceptionnelle faveur une manifestation de la règle politique.

Nous approuvons par contre l'appui qui était envisagé par la « Caisse Rurale » pour la « Banque Centrale Coopérative » pour le « Crédit Foncier » car ce sont des institutions ayant aidé les agriculteurs.

★ ★

Cependant la question de l'allégement agricole telle qu'elle a été conçue et qu'elle a été essayée d'être appli-

quée posait un problème très aigu de nature constitutionnelle. Les réductions des créances et de leurs garanties ne constituaient-elles pas des atteintes à la propriété et donc au Pacte Fondamental ?

La Cour de Cassation saisie de la question a rendu une sentence déclarant les principaux articles de la loi inconstitutionnels.

Nous envisageons le problème au chapitre suivant.

CHAPITRE IV

Les décisions de la Cour de Cassation concernant la loi du 19 avril 1932

SECTION I. — LA LOI SUR LES DETTES ET LE CONSEIL LÉGISLATIF

La Constitution roumaine de 1923 institue dans son article 76 un Conseil Législatif dont la mission est de collaborer à titre consultatif à l'élaboration et à la coordination des projets de loi, ainsi qu'à la confection de règlements complémentaires. Le Conseil Législatif devra être obligatoirement consulté pour tous les projets, exceptés ceux qui concernent les crédits budgétaires ; si toutefois le Conseil n'a pas donné son avis dans un délai à fixer par la loi, les Chambres peuvent procéder à la discussion et au vote.

La loi sur l'allégement agricole n'a pas respecté ces prescriptions ; le législateur s'est contenté de soumettre à l'avis du Conseil un projet élaboré au mois de mai 1931 (avis du Conseil Législatif, n° 8 A., des 16-17 novembre 1931) qui ne prévoyait que l'échelonnement des dettes et la réduction du taux d'intérêt sans entamer le corps de la créance. Dans ces conditions le Conseil donna son avis favorable. Par la suite le Parlement connut d'autres pro-

jets d'allégement et des amendements furent introduits conduisant à la réduction de la créance. Ces projets, et notamment celui appelé à devenir la loi du 19 avril 1932 ne furent pas soumis au Conseil Législatif ce qui est directement contraire à l'art. 76 de la Constitution. Si le Conseil avait eu à se prononcer sur l'allégement agricole tel qu'il a été finalement effectué, il aurait sans doute attiré l'attention du Parlement sur l'inconstitutionnalité des dispositions essentielles et aurait conduit ainsi à une loi mieux faite et partant plus durable. Dans le projet qui lui a été soumis en mai 1931 (échelonnement des dettes et réduction du taux d'intérêt), le Conseil ne voyait que « des dispositions qui n'atteignent pas le droit du créancier mais se contentent de réglementer l'exercice et l'usage de ce droit ». Aussi les mesures que prit finalement la loi sur les dettes, parce que assez éloignées du projet primitif, ne manquèrent pas de susciter de vives controverses constitutionnelles.

SECTION II. — LE PROCÈS DU « CRÉDIT FONCIER RURAL ».

LA NON-ADMISSION DE L'ÉTAT AU PROCÈS

La « Société du Crédit Foncier Rural » fut une des premières à attaquer en justice l'inconstitutionnalité de la loi. On se rappelle la situation du Crédit Foncier Rural (voir 1^{re} Partie, Chapitre III, Section I, § 3, n° 1). La Société doit continuer à assurer aux détenteurs de titres le service des coupons, tandis qu'elle voit ses créances réduites de 40 % ; de plus, ses garanties antérieures, hypothèque de 1^{er} rang et privilèges, rapidité d'exécution par procédure spéciale, sont supprimées. La portion de la créance réduite est remplacée par un nouveau créancier *chirogra-*

phaire : l'Etat. Dans ces conditions la situation du Crédit Foncier se trouvait être gravement compromise et d'autant plus que l'Etat n'était pas financièrement à même de remplir ses engagements. L'occasion utilisée par le Crédit Foncier pour saisir les tribunaux fut la suivante : le 15 juin 1932 un débiteur, le docteur C. Stanesco, propriétaire d'un lot de terrain sis dans la commune Marsa, district de Vlasca, a demandé à la première Section du Tribunal de Vlasca l'allégement judiciaire en vertu des articles 2, 8, 14 et 36 de la loi d'avril 1932 pour les sommes dues envers le Crédit Foncier. Celui-ci a opposé devant le tribunal que les dispositions invoquées par le débiteur sont contraires à la Constitution et demanda le renvoi du litige devant la Cour de Cassation, ce qui fut admis par les parties.

Quelques autres personnes morales (l'Institut de bienfaisance « Providenta », les hôpitaux d'enfants « Caritatea » de Yassy, etc.) détenteurs d'obligations foncières rurales et créancières du Crédit, voyant menacée la valeur des dites obligations se joignirent à leur tour à l'action intentée.

Avant que la cause soit jugée devant la Cour Suprême, il se posait une question en quelque sorte préjudicielle, c'était celle de l'intervention de l'Etat au procès. L'Etat, par la Présidence du Conseil des Ministres et le Ministère des Finances, voulut intervenir pour défendre aux côtés du débiteur la loi sur l'allégement agricole et combattre le recours du Crédit Foncier. On fondait son intervention sur l'article 21 de la Constitution (l'autorisant à « intervenir dans les rapports des individus concourant à la production »). Des arrêts précédents, celui du 10 octobre 1930 (« Pandectele Romane », III.2.1931) et les décisions

n° 54 de 1929 et n° 24 du 7 mai 1931 lui ont reconnu ce droit qui peut être également exercé directement devant les Sections Réunies de la Cour. Du reste, dit-on, l'Etat est directement intéressé au procès car il s'engage à payer certaines sommes du Crédit Rural (précisément pour le dédommager des pertes essuyées par l'allégement agricole) et il doit être mis à même d'établir son budget en conséquence. On ajoute son intérêt (« né et actuel ») à procéder à la sauvegarde des agriculteurs obérés.

L'opinion contraire eut aussi ses défenseurs : on releva en premier lieu que l'Etat n'apportait au procès qu'un intérêt politique. Etant une collectivité, il ne devrait intervenir pour défendre une seule catégorie de citoyens et en les encourageant encore au non-paiement de leurs dettes. Quant à son intérêt patrimonial, il est nul, étant donné que s'il gagne le procès les obligations financières de l'Etat *augmentent* (il doit par exemple, dédommager le Crédit Rural des pertes résultant de la loi, etc., etc.).

Le seul fondement de son intervention reste de nature politique.

La Cour de Cassation se rendit à ces raisons et par la décision du 4 novembre 1932 repoussa l'intervention de l'Etat au litige. La cause resta donc à être débattue entre le Crédit Rural et son débiteur.

SECTION III. — LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ DES ARTICLES 8, 14, 28, 36 ET 54 DE LA LOI SUR L'ALLÈGEMENT AGRICOLE.

La Cour de Cassation toutes Chambres réunies finit par déclarer inconstitutionnels les articles 8, 14, 28, 36 et 54 de la loi sur l'allégement agricole. L'arrêt fut rendu

le 17 novembre 1932. Ces articles concernent l'allègement de la moyenne et grande propriété, ainsi : l'art. 8 a trait aux conditions générales requises pour l'assainissement de la grande et moyenne propriété (voir 2^e Partie, Chap. II, Section V); l'art. 14 concerne l'assainissement judiciaire et permet aux propriétaires débiteurs d'offrir une cote de 60 % du total de leurs créances à un terme fixé par le tribunal, etc. ; l'art. 28 porte que la décision d'allègement judiciaire est opposable à tous les créanciers du débiteur, etc. ; l'art. 36, un des plus importants, assainit l'ensemble des dettes du débiteur si celui-ci prouve avoir contracté 60 % de celles-ci dans les conditions prévues par l'article 8 ; enfin l'article 54 a trait au régime spécial consacré au Crédit Foncier Rural.

La Cour de Cassation devait uniquement considérer si la réglementation des dettes agricoles est conforme — notamment en ce qui concerne les droits du Crédit Rural — aux dispositions constitutionnelles. Rappelons encore (voir aussi 2^e Partie, Ch. 1^{er}, Sect. II) les articles du Pacte fondamental qui nous intéressent ici. Ce sont :

L'article 17. — Alinéa 1^{er} : « La propriété de toute nature ainsi que les créances sur l'Etat sont garanties. »

Alinéa 3 : « Nul ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité fixée en justice. »

Alinéa 4 : « Une loi spéciale déterminera les cas d'utilité publique, la procédure et les formes de l'expropriation. »

Alinéa 5 : « Si l'expropriation n'a pas pour cause l'établissement des voies de communication, la salubrité publique, la défense nationale, les travaux d'intérêt militaire ou culturel et ceux exigés par l'intérêt général et

immédiat de l'Etat et des administrations publiques, l'utilité publique en devra être déclarée par une loi votée à une majorité de 2/3. »

L'article 21. — « Tous les individus qui concourent à la production bénéficient d'une égale protection. L'Etat peut intervenir dans leurs rapports par des lois pour prévenir les conflits économiques et sociaux. La liberté du travail sera protégée. La loi réglera les assurances sociales en faveur des ouvriers, pour les cas de maladie, d'accidents ou autres ».

La solution tournait autour de ces deux textes : l'interprétation de l'article 17 allait-elle être donnée d'une manière *extensive* — c'est-à-dire allait-on entendre le droit de créance comme étant un droit de propriété, — et alors l'allégement agricole, en réduisant la créance devenait contraire à la Constitution. Ou bien l'article 21 donnait le droit à l'Etat d'intervenir « entre les facteurs de la production ? Si l'art. 21 était limité aux questions ouvrières proprement dites, l'Etat ne pouvait en faire un fondement d'intervention pour l'ensemble des créanciers et débiteurs (la question est plus largement débattue dans la II^e Partie, Chapitre I, Section II, §§ 2 et 3).

§ 1^{er}. — *Thèse des partisans de l'allégement agricole concluant à sa constitutionnalité (1)*

La thèse des partisans de l'allégement agricole effectué par la loi du 15 avril 1932 se ramenait à défendre les points suivants :

(1) Voir plus loin (au § 3 de cette même section) la réfutation et la discussion des arguments présentés ici,

1° On fait valoir en tout premier lieu — et c'est l'idée qui revient le plus fréquemment dans l'exposé de motifs ainsi que dans le discours du rapporteur — que la loi s'appuie sur une idée de justice, sur un sentiment d'équité ; que, inspirée d'un intérêt social elle peut bien léser quelques intérêts particuliers en les sacrifiant à l'intérêt social prédominant. Un député, M. J. Floresco, disait à la Chambre, que la Cour de Cassation n'hésite pas à interpréter favorablement la Constitution dans les cas graves, et l'exemple donné était le suivant : l'article 128 de la Constitution roumaine prescrit que l'état de siège ne peut être décidé que par une loi et en cas de danger d'Etat. Or la Cour Suprême estimant les périls résultant du voisinage russe assez menaçants, a déclaré dans ce cas spécial que l'état de siège était constitutionnel même sans l'élaboration d'une loi. Et, en rapprochant ce précédent aux dettes agricoles, on ne doutait pas que vu la gravité de l'endettement agricole la Cour ne passera outre à ses scrupules constitutionnels et déclarera la loi d'assainissement conforme au Pacte Fondamental.

2° Ensuite, dit-on la constitutionnalité de la loi n'est même pas en cause. Le législateur n'a fait que régler le contrat d'emprunt. Il ne peut s'agir d'expropriation étant donné que l'Etat ne prend rien pour son propre profit, ce n'est pas son patrimoine qui s'enrichit. Or le Code civil roumain c'est-à-dire la loi ordinaire, autorise dans son article 1587 (équivalent du 1905 français) le contrat d'emprunt. Le créancier doit recevoir de son débiteur le même chiffre numérique par lui prêté, cela constitue le droit commun. On peut toujours par une loi ordinaire décider le contraire et réduire la somme devant être reçue

par le créancier. La question constitutionnelle est ainsi hors de cause.

3° La réduction de la créance — la loi le stipule expressément — ne porte pas sur le principal mais sur les « intérêts accumulés », donc sur *l'accessoire*. Dès que le corps même de l'obligation n'est pas atteint la propriété n'est pas entamée.

4° On distingue soigneusement ensuite le droit de créance du droit de propriété. Le droit de créance ne constitue pas un droit de propriété, il ne peut donc pas être protégé par la Constitution. L'article 17 de la Constitution nous dit que : « La propriété de toute nature ainsi que les créances sur l'Etat sont garanties. » Le droit de créance n'était donc pas inclus dans l'expression générale « la propriété de toute nature », puisque dès qu'il s'agit d'un droit de créance — en l'espèce les créances sur l'Etat — on a dû en faire une mention spéciale, et ce n'est que dans ce cas exceptionnel que le droit de créance est garanti. Quant à l'expression « propriété de *toute nature* » elle signifie droit de propriété artistique et littéraire sans plus.

5° Même si le droit de propriété sur la créance serait momentanément réduit, la partie au procès, c'est-à-dire le Crédit Rural voit ses pertes couvertes par l'Etat. Le Crédit ne souffre pas d'atteinte dans son patrimoine. On peut lui appliquer l'adage « pas d'intérêt, pas d'action ». Il manque ainsi du fondement juridique nécessaire pour demander l'inconstitutionnalité de la loi.

6° Enfin le droit de propriété lui-même ne doit pas être entendu dans un sens trop rigide. On rappelle ainsi les sages paroles du Président du Conseil Jean Bratiano lors de la discussion de l'art. 17 et disant que (voir 2^e Partie,

Chapitre 1^{er}, Section II, § 2, en note), dans son intérêt même, le droit de propriété doit subir certaines atteintes. La Cour de Cassation apportait du reste, dans un arrêt de 1925, les considérations suivantes (1) : « La Cour... ne pouvant pas contester du point de vue constitutionnel le droit du législateur de réglementer avec toute la circonspection qui s'impose, et par une disposition générale et impersonnelle ayant en vue les intérêts généraux seulement, le passé comme le présent et sans ignorer les droits accordés par la Constitution, *soumettre à de nouvelles conditions la conservation et l'efficacité des droits antérieurement acquis.* » Or, dit-on, l'allégement agricole ne serait qu'une « nouvelle condition de conservation et d'efficacité des droits antérieurement acquis ».

7° La Constitution roumaine prévoit du reste dans son article 21 le droit pour l'Etat d'intervenir dans les rapports des individus concourant à la production pour prévenir les conflits économiques ou sociaux. Ne s'agit-il pas ici d'un conflit économique caractérisé menaçant de se transformer en un grave danger social ? C'est le conflit opposant le débiteur sur-endetté et le créancier usuraire. Le crédit constitue avec l'agriculture deux forces de production qui requièrent l'intervention urgente de l'Etat en vertu du principe que celui-ci doit à tous les individus « concourant à la production une égale protection ».

8° On peut tirer des arguments en dehors de la Constitution ou du Code civil. Il s'agit de la théorie jurisprudentielle de l'imprévision. C'est ce que l'on a mentionné dans les discussions parlementaires ou publiques. L'imprévision revient à dire que le contrat doit subir des

(1) Cité par le député J. V. Gruia aux débats parlementaires, dans Vasilescu-Valjean, *op. cit.*, p. 86.

modifications au cas où des changements économiques très importants ont survenu — impossibles à prévoir pour les contractants les plus raisonnables — et empêchant son exécution scrupuleuse. Le principe de l'imprévision a du reste été consacré dans plusieurs législations étrangères à l'occasion de la guerre mondiale, sans que l'on ait estimée atteinte la Constitution. L'imprévision rétablit l'équivalence dans les prestations, principe préconisé par la Constitution même, qui exige lors de toute expropriation une juste et préalable indemnité. L'assainissement des dettes ne fait que rétablir l'équivalence de prestation détruite par la crise agricole.

La Cour de Cassation avait reconnu que (Chambres Réunies février 1921 ds « Curierul Judiciar » de 1921, n° 31, p. 489) « si, dans notre régime constitutionnel, le législateur ordinaire ne peut faire des lois qui enlèvent les droits garantis par la Constitution et donc ni celui de propriété garanti par l'article 19 (l'ancien art. 17), il peut prendre des mesures réglementant *l'usage* et *l'exercice* de ce droit (de propriété) parce que, en ce qui concerne ces modalités, il y a seulement des dispositions de droit commun et non d'ordre constitutionnel. Ainsi donc sont parfaitement légales les mesures que le législateur ordinaire a prises outrepassant les conventions des parties en faveur de locataires par des différentes lois exceptionnelles ». La Cour Suprême semble donc faire une distinction entre le droit de propriété proprement dit, strictement protégé par l'art. 17, et *l'exercice* ou *l'usage* de ce droit qui peut être réglementé par le législateur ordinaire.

9° On apporte également au débat l'exemple du concordat commercial, l'exemple de la faillite, où la majorité parvient à imposer sa volonté à la minorité, lui fai-

sant subir une réduction de créance que la minorité, par définition, *ne veut pas accepter* mais qu'elle *doit* accepter. Pourquoi alors la collectivité, représentée par la majorité parlementaire, ne parviendrait-elle pas à imposer sa volonté à la minorité anticonversionniste ?

10° Enfin, dit-on, l'Etat s'arroe bien le droit de modifier la monnaie provoquant ainsi des variations appréciables dans les avoirs des citoyens appauvrissant ou enrichissant brusquement les uns aux dépens des autres. L'allégement agricole ne pourrait-il pas se fonder sur les mêmes raisons qui incitent à l'inflation monétaire ? Lors de l'inflation on a également sacrifié certaines classes sociales. Le précédent existe donc.

§ 2. — *La situation spéciale
de la Société du Crédit Foncier Rural à la suite
de l'allégement agricole*

Rappelons brièvement (voir aussi à la 1^{re} Partie, Chapitre III, Section I, § 3, n° 1) le fonctionnement du Crédit Foncier Rural. C'est une association directe de propriétaires ruraux dont l'objet est 1) d'effectuer des prêts hypothécaires par l'émission des lettres foncières et 2) d'effectuer des prêts sur gage sur les produits de toute nature du sol.

Si un propriétaire d'un immeuble rural non hypothéqué veut obtenir un prêt, la société évalue l'immeuble, remet au propriétaire des lettres foncières au porteur pour une valeur nominale à la moitié de l'immeuble hypothéqué, lettre portant un intérêt de 5 % l'an, remboursable par tirage au sort. L'emprunteur se procure le numéraire en vendant en Bourse les lettres au cours du jour et sup-

(1) Opinion soutenue à la Chambre par le député V. Radulesco, V. Vasilescu-Valjean, *op. cit.*, p. 89,

portant donc la différence entre ce cours et leur valeur nominale. L'emprunteur devient de plein droit membre de la Société. Il faut, pour l'espèce qui nous intéresse, représenter les avantages spéciaux de garantie et de réalisation rapide que possède la Société de Crédit Rural.

a) Les inscriptions hypothécaires sont dispensées du renouvellement exigé par l'article 1786 du Code civil roumain, la prescription ne court pas contre elles.

b) L'hypothèque garantit les taux d'intérêt ainsi que les dépenses nécessaires jusqu'au paiement intégral de la dette sans que l'inscription prévue par l'article 1786 du Code civil roumain soit nécessaire.

c) Le Crédit ne consent d'hypothèque que sur premier rang.

d) La caution réelle solidaire de tous les propriétaires débiteurs de la Société, portant sur toutes les propriétés hypothéquées, au profit de la Société du Crédit Foncier. De la sorte toute perte éprouvée par la Société est couverte par l'ensemble des emprunteurs.

e) Privilège sur les revenus et produits de toute sorte des biens hypothéqués.

Pour la réalisation des créances le Crédit Foncier possède :

1° Le droit de se faire mettre en possession de l'immeuble hypothéqué afin d'en encaisser tous les revenus.

2° De faire vendre l'immeuble par une procédure simple et expéditive.

Les porteurs de lettres foncières ont pour seul débiteur la Société de Crédit Rural. Il n'y a donc pas de rapport juridique direct entre les porteurs de lettres foncières et les propriétaires agricoles ayant emprunté au Crédit Rural.

Quant à l'emprunteur hypothécaire il a trois obligations juridiques envers le Crédit (1) :

— il est débiteur *personnel* pour toutes les annuités stipulées ;

— il est débiteur *hypothécaire* pour les immeubles donnés en garantie pour le montant des dites annuités ;

— il est enfin caution réelle sur son immeuble hypothéqué pour toutes les lettres foncières émises par la Société.

Pour les prêts sur gage l'exécution rapide est également prévue avec la différence que l'hypothèque consentie peut être du deuxième ou troisième rang tandis que pour le prêt par les lettres foncières le premier rang seul est admis.

*
* *

Les différents régimes de l'allégement agricole sont appliqués au Crédit Rural. L'Etat prend seulement l'engagement de payer les indemnités au Crédit Foncier pour les dommages subis, dans les mêmes conditions que le débiteur dont l'Etat prend la place en ce qui concerne le taux d'intérêt, l'échéance, etc. Apparemment, l'opération s'analyserait donc en une novation par changement de débiteur. Cependant eu égard au mécanisme spécial du Crédit Foncier, le bouleversement apporté au sein de l'Institution est autrement important. Ainsi :

1° Chaque fois que la dette agricole d'un emprunteur du Crédit Rural se trouve réduite par l'allégement, les sûretés réelles et facilités d'exécution existant au profit du Crédit disparaissent pour la partie annulée.

(1) Voir la consultation donnée par M. le professeur Gaston Jèze, sur la constitutionnalité de l'allégement agricole d'avril 1932.

2° A la place du débiteur hypothécaire primitif arrivé l'Etat, débiteur chirographaire et sans avoir au moins la certitude que vu ses difficultés financières il pourra s'acquitter de ses obligations.

3° La novation de débiteur n'a pas été opérée avec le consentement du débiteur, en l'espèce la Société de Crédit Foncier.

4° Les voies d'exécution forcée étant inexistantes contre l'Etat, le Crédit n'a plus la certitude de faire face aux obligations de paiement par lui assumées (service des obligations). Ses créances, sitôt la loi sur les dettes agricoles connue ne furent plus reçues à la Banque Nationale étant considérées douteuses ou irréalisables.

En ce qui concerne la diminution de valeur des lettres foncières la Cour de Cassation s'est déjà prononcée dans l'affaire Barbu Fotesco (arrêt n° 37 du 5 juin 1930). En effet les lettres foncières portent imprimées différentes mentions rappelant les avantages spéciaux de la Société ci-dessus énumérées. Lors de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Barbu Fotesco, la loi du 20 août 1929 « Sur l'organisation du Crédit Foncier » par son article 25, avait réduit l'étendue de la garantie que lui avaient assurées les lois précédentes de 1873 et de 1923. A ceci la Cour répondit nettement : « La diminution des garanties a pour contre coup nécessaire une diminution de la valeur vénale des lettres foncières qui se manifeste par une baisse des cours en Bourse. » Les porteurs des lettres subissent ainsi une réduction de leurs droits, l'article 17 de la Constitution est violé.

5° Même la partie de la dette qui reste à la charge du débiteur primitif subit des modifications importantes selon le régime d'allégement invoqué : le taux

d'intérêt, le terme du payement, ses modalités sont modifiés ; ainsi au lieu que le débiteur dépose la somme au Crédit, celui-ci est obligé de se faire inscrire aux 74 tribunaux de Roumanie pour pouvoir encaisser les cotes fixées par la loi. Le rang hypothécaire privilégié du Crédit disparaît ; il est englobé dans l'hypothèque légale égale pour tous.

6° Si l'immeuble est vendu à la demande d'un créancier étranger le Crédit perd son droit de préférence parce que le prix se trouve réparti entre tous les créanciers en proportion de leurs créances, et non plus selon les sûretés prises antérieurement.

Le Crédit Foncier donc, voit fortement diminuer ses moyens pour réaliser les prêts consentis tout en restant obligé, par ailleurs, à assurer des annuités régulières aux porteurs de rente. Il est certain que toute carence du Crédit retombera à la longue sur les porteurs. Aussi la loi sur l'allégement agricole du 19 avril 1932 lèse-t-elle le crédit dans ses droits patrimoniaux. La sentence de la Cour de Cassation du 17 novembre 1932 le déclare : « le droit de créance du Crédit ainsi que les autres droits accessoires sont incontestablement des droits patrimoniaux », « les modifications apportées à ces créances par l'assainissement agricole constituent une atteinte certaine du droit de propriété garanti par la Constitution ».

Dès que l'on accepte en effet — et c'est le sens que nous donnons à l'article 17, — que les créanciers constituent un droit de propriété, l'on est d'accord pour constater :

a) que les créances résultant d'un contrat de prêt ont été atteintes ;

b) que les sûretés ayant une origine contractuelle

(hypothèque, cautions réelles, gages) sont des « biens incorporels pareils aux créances garanties » (1) ;

c) que les sûretés légales (le privilège ayant été supprimé pour le *passé*) constituent une atteinte à un droit patrimonial. Si la loi avait décidé que les créances *futures* du Crédit Foncier seraient dépourvues du privilège légal, elle pouvait être conforme à la Constitution ;

d) enfin on pourrait considérer aussi la disposition de la procédure spéciale d'exécution comme une atteinte aux droits patrimoniaux garantis. L'arrêt de la Cour de Cassation (17 novembre 1932) analyse l'allégement en une opération d'expropriation et le dit textuellement : « qu'il est sans fondement de croire qu'en absence d'une loi spéciale où l'on traite l'expropriation des divers droits patrimoniaux, on ne pourrait parler d'expropriation qu'en matière immobilière, et que le législateur ne pourrait régler par une loi spéciale l'expropriation de certains droits. » Or, comme par l'assainissement l'on atteint certains droits du Crédit Rural, l'atteinte constitue, en réalité, une forme de l'expropriation. En tant que telle envisageons maintenant sa conformité aux prescriptions constitutionnelles.

Le Pacte Fondamental exige pour l'expropriation :

1° d'abord l'utilité publique ; elle n'est pas définie par la Constitution qui en donne une simple énumération tout en prévoyant qu'elle peut être déclarée par le Parlement à la majorité de 2/3. En admettant même que la loi du 19 avril ait été votée à la majorité de 2/3 (ce qui a été contesté) elle n'a eu pour but — selon l'expression de la Cour — « que l'intérêt de certains particu-

(1) Consultation de M. Jèze.

liers ». La condition essentielle de l'utilité publique n'a donc pas été remplie par l'allégement agricole ;

2° il faut une indemnité. Elle constitue « la principale garantie » (arrêt Cass. Soc. de Gaz Méthane, du 10 octobre 1938) « la dépossession ne peut être faite qu'après que les dommages-intérêts seront fixés par la justice d'une manière définitive et qu'ils seront acquittés complètement » ;

3° l'indemnité doit être « juste ». C'est une condition qu'elle ne remplit pas dans l'allégement et pour le cas du Crédit Rural, étant donné que l'Etat ne s'est engagé tout au plus qu'à déboursier une somme numériquement égale à la créance, sans dédommager la Société des sûretés hypothécaires et privilégiées disparues, de la procédure spéciale et rapide, ainsi que de la caution solidaire des membres, également disparue ;

4° l'indemnité doit être fixée par la justice. L'arrêt du Gaz Méthane précédemment cité en souligne l'idée : « il faut que pleine liberté d'appréciation soit laissée aux instances judiciaires, toute restriction de n'importe quelle nature dans cette direction étant contraire à la Constitution. » Or, dans la loi sur l'allégement agricole l'indemnité est fixée d'office sans que les tribunaux soient appelés à l'apprécier ;

5° enfin l'indemnité doit être « préalable », condition qui elle non plus, n'est pas remplie par la loi d'avril 1932.

Ces différents principes avaient donc été établis par une longue jurisprudence de la Cour de Cassation. L'arrêt rendu le 17 novembre 1932 ne fait que les confirmer lorsqu'il constate que : « les normes constitu-

tionnels en ce qui concerne le dédommagement ne sont pas satisfaits. »

§ 3. — *L'inconstitutionnalité de la loi des dettes agricoles*
du 19 avril 1932

On se rappelle que la thèse de la constitutionnalité de l'allégement agricole a été exposée au Paragraphe premier de la présente Section. Nous présenterons donc dans ce qui suit la thèse contraire, à laquelle, du reste, nous nous rallions pleinement. En effet, considéré sous tous ses aspects — et non seulement ceux dont faisait état la Cour de Cassation dans son arrêt du 17 novembre 1932 — l'allégement agricole tel qu'il a été effectué par la loi du 19 avril 1932, apparaît en désaccord avec le Pacte Fondamental.

L'on suivra pour plus de clarté le même ordre dans l'argumentation que ci-dessus (au § 1^{er} de cette Section).



1^o Il faut écarter en premier lieu les considérations d'équité et de justice sociale mises en avant par les partisans de la loi. Cette argumentation est par trop générale, par trop imprécise pour constituer un fondement juridique suffisant. Il est caractéristique que les deux parties en présence — créanciers et débiteurs — s'en prévalent chacun quand ils réclament, les premiers l'exécution, les seconds la réduction de la créance.

Du reste le « trouble social » invoqué pour expliquer les transgressions au droit commun, est tout aussi imprécis et ne saurait fournir une base objective de discussion.

2° La Cour de Cassation a repoussé l'allégation que la loi sur les dettes agricoles ne ferait que réglementer le contrat d'emprunt. Dans l'arrêt du 17 novembre 1932, elle dit textuellement : « par ces mesures (d'allégement) on n'a pas fait une réglementation du contrat d'emprunt dans le sens de l'article 1578 du Code civil, mais on a atteint les droits patrimoniaux du Crédit Foncier Rural, dérivant de contrats établis sur les lois de 1873 et 1923 et garantis par la Constitution. »

3. La distinction faite entre le capital (principal de la créance) et les intérêts (accessoires) avait le but de légitimer la réduction de la créance au point de vue constitutionnel. La loi portait formellement que la réduction était : « considérée comme représentant la déduction des « intérêts accumulés. » La Cour n'a pas estimé l'argument suffisant et a décidé que les intérêts font partie intégrante de la créance. Ce point de droit était, à son avis tellement certain, qu'elle ne s'est même pas donné la peine dans la sentence de réfuter la distinction concernant le droit de propriété entre le capital et les intérêts.

4° Cependant tout le problème de l'allégement agricole considéré à son point de vue constitutionnel tournait autour d'une question de qualification. Il s'agissait surtout de savoir si le droit de créance constitue un droit de propriété et si comme tel il doit être garanti par le Pacte. Pour y répondre nous procéderons à une distinction :

a) il y a en premier lieu la dispute de doctrine proprement dite : le droit de créance est-il, peut-il être considéré comme un droit de propriété ? Nous la laisserons de côté ;

b) un second aspect plus essentiel doit ici retenir l'attention, c'est de savoir si la *Constitution roumaine a entendu assimiler* le droit de créance à un droit réel et le protéger en conséquence.

Que la Constitution roumaine ait entendu protéger le droit de créance, on peut en avoir la certitude, en considérant successivement :

- a) les débats parlementaires de la Constitution ;
- b) la jurisprudence même de la Cour de Cassation ;
- c) les raisons logiques.

A) Pour ce qui est des débats parlementaires de la Constituante nous avons déjà vu (2^e Partie, Chapitre I, Section II, § 2) comment on est arrivé à employer, dans l'article 17, l'expression de « propriété de toute nature ». C'était, aux dires du rapporteur, pour éviter une énumération qui ne saurait être complète étant donné les continuelles créations de la Jurisprudence et du Droit. Limiter les aspects de la propriété par énumération c'eût été modifier la Constitution chaque fois que la pratique judiciaire en éprouvait le besoin. On a cru donc préférable de remplacer la formule primitivement élaborée disant que : « la propriété mobilière et immobilière, la propriété artistique et industrielle et généralement la propriété de toute nature est garantie » par la nouvelle rédaction, restée définitive et portant que : « la propriété de toute nature est garantie. »

B) La jurisprudence de la Cour de Cassation a confirmé par plusieurs arrêts cette manière de voir. L'arrêt n° 37 du 5 juin 1930 (affaire Barbu Fotesco) rendu toutes Chambres Réunies donne les considérations suivantes :

« Considérant que l'article 17 de la Constitution garantit la propriété « quelle qu'en soit la nature » et que par

1200

ces termes l'on doit entendre la propriété dans son sens le plus extensible et non seulement la propriété des biens purement corporels mobiliers ou immobiliers susceptibles d'une appropriation directe mais aussi la propriété incorporelle par conséquent tous les droits qui n'ayant pas d'existence matérielle sont toutefois susceptibles d'appropriation et qui sont la création juridique de la Science et du progrès du Droit. Ces droits nommés intellectuels sont actuellement représentés par ce qu'on appelle actuellement la propriété commerciale, industrielle, scientifique, littéraire et artistique et ils seront représentés à l'avenir par des droits encore inconnus auxquels les progrès de la raison humaine et de la science vont donner le jour. » Le même arrêt porte que toute réduction ou suppression d'un droit garanti par l'art. 17 est interdite par cet article 17.

Des considérations pareilles furent ajoutées à l'arrêt n° 51 du 10 octobre 1930 (affaire de la Société Nationale de Gaz Méthane) où la Cour Suprême déclara encore :

— que la confiscation d'un droit patrimonial est une atteinte interdite par l'article 17 ;

— que la garantie de l'art. 17 visait l'atteinte que constitue l'enlèvement d'un bien ;

— enfin que « l'Etat ne peut léser les droits patrimoniaux qu'en échange d'une juste et préalable indemnité conformément à l'art. 17, qu'en décider autrement signifierait que tous les droits et garanties prévus par la Constitution ou les lois pourraient devenir illusoires car l'Etat pourrait n'importe quand créer, changer, abolir les droits suivant les critères fixés par le pouvoir législatif ; que, sans nul doute une telle interprétation ne cadre pas avec le système de la Constitution roumaine, » L'arrêt ne dénie

pas à l'Etat le droit de modifier les institutions du pays, les régimes juridiques. La distinction est faite entre le Droit et l'intérêt : « Attendu qu'on ne peut contester à l'Etat le droit de valoriser à son gré ses biens et d'en changer le système d'exploitation, *mais sans changer les droits d'autrui*, qu'en décider autrement signifierait que tous les droits et garanties prévus par la Constitution pourraient devenir illusoires. »

L'arrêt du 17 novembre 1932 affirme, entre autres, que si on admettrait que l'art. 17 s'applique uniquement à la propriété réelle il s'ensuivrait que les autres démembrements de droits réels ou droits patrimoniaux ne jouiraient d'aucune garantie constitutionnelle ce qui n'est pas à concevoir ; et qu'il serait, de plus, illogique de garantir seulement le droit de propriété lorsqu'il a comme objet un bien immeuble ou meuble de n'importe quelle valeur, si petite qu'elle soit et de laisser sans garantie le droit de créance, lequel, malgré que « dérivant d'un rapport d'obligation, se matérialise toujours sur un bien corporel et fait partie, ainsi que le droit de propriété, de l'actif du patrimoine représentant souvent une valeur supérieure à celui-ci ». Enfin qu'il serait démunie de sens que les formes de propriétés littéraire, intellectuelle, artistique, industrielle soient garanties et qu'on ne donne pas la même garantie aux créances.

Toutes ces considérations imposent la conclusion que les créances, ainsi que tous les droits patrimoniaux sans distinction sont garantis par l'article 17 de la Constitution.

L'on prétend aussi que le fait de garantir les « créances contre l'Etat » signifie précisément l'absence de toute protection constitutionnelle concernant le droit de créance en général, puisque le législateur a éprouvé le besoin

de spécifier expressément celles (contre l'Etat) qu'il entendait protéger. Au premier abord tel pouvait être le sens du texte. Cependant le fondement de l'expression « créances sur l'Etat » est tout autre. C'est une expression reproduite de l'ancienne Constitution roumaine de 1866 où elle a été inscrite uniquement pour écarter la crainte que l'Etat ne payerait pas ses dettes. On espérait qu'en donnant cette garantie expresse dans le Pacte Fondamental, l'Etat augmenterait son crédit ; on ne songeait pas à exclure la protection du droit de créance. « Il n'est du reste pas logique de garantir seulement les créances sur l'Etat et de refuser la garantie des créances contre les particuliers, les districts, les communes ou autres personnes juridiques » (arrêt du 17 novembre 1932).

C) Enfin au point de vue logique, faisons remarquer que la tendance générale de la législation est de créer et donc de protéger les droits de propriété de plus en plus nombreux. Réduire la protection constitutionnelle uniquement aux droits matériellement concrétisés dans des meubles ou immeubles signifierait l'arrêt du progrès économique moderne.

5° On oppose encore que les pertes subies par le Crédit Foncier à la suite de l'allégement seront couvertes par l'Etat. Nous avons toutefois pu constater que les conditions prévues pour ce dédommagement (nous disons « prévues » parce que la loi n'arriva pas à application) ne répondaient pas aux exigences constitutionnelles et que la réduction, à ce point, s'analysait en une expropriation sans indemnité juste et préalable. Les pertes essuyées par le Crédit étaient ainsi immédiates et certaines.

Rappelons que les particuliers voyaient réduire purement et simplement leur créance sans contre-partie.

6° Lorsque l'on met en avant les fonctions remplies par la propriété et les atteintes qui doivent parfois lui être portées dans ce but, nous approuvons pleinement. Ce qui est juridiquement moins admissible, ce n'est pas la réduction en elle-même de ce droit, mais bien le manque d'indemnité ou de compensation quelconque offert à l'intéressé. A cet égard, les objections d'inconstitutionnalité seraient encourues par la présente loi quelle que puisse être par ailleurs l'utilité de l'allégement agricole.

Il y a dans le droit roumain un précédent presque pareil à notre matière, c'est la réforme agraire de 1919-21. Lorsque les terres furent expropriées, une indemnité (que l'inflation monétaire rendait du reste modique) fut payée aux propriétaires dépouillés. Expropriation agraire et indemnité furent cependant prévues au Pacte Fondamental ; et c'est ce que la loi sur l'allégement agricole aurait dû faire pour éviter l'arrêt de condamnation porté par la Cour de Cassation.

7° Arrivons à l'article 21 de la Constitution où le législateur, dit-on, aurait puisé le fondement de son intervention et partant la constitutionnalité de la loi sur les dettes. Selon l'article 21, « tous les individus concourant à la production bénéficient d'une égale protection. L'Etat peut intervenir dans leurs rapports par des lois pour prévenir les conflits économiques ou sociaux ». En conséquence, toute mesure inspirée par ce principe (et l'allégement agricole en est une) ne saurait être déclarée inconstitutionnelle.

La Cour de Cassation avait déjà affirmé sa doctrine tenant à la suprématie de l'article 17 (garantie de la propriété) sur toutes les autres dispositions constitutionnelles.

Ainsi dans son arrêt précité et rendu dans l'affaire du

« Gaz Méthane » on discutait si l'article 112, al. 3 de la Constitution — prévoyant la création des monopoles par une loi et exclusivement au profit de l'Etat, des départements et des communes — pouvait diminuer la garantie des droits patrimoniaux de l'article 17. La Cour répondait nettement que : « la création d'un monopole ne peut être admise si elle viole les droits des lésés ; *que ni l'article 112 ni aucun texte ne prévalent...* et il ne résulte de nulle part ailleurs une exception aux règles prévues pour la défense de ces droits (patrimoniaux lésés) dans l'art. 17 de la Constitution ; que les textes de celle-ci ainsi que de toute autre loi ne peuvent être interprétés isolément ; que s'il en était autrement, il faudrait admettre que l'art. 112 aurait abrogé les principes inscrits à l'art. 17 de la Constitution, ce qui n'est pas concevable ; que, d'autre part, on arriverait à ce résultat que les droits garantis par l'art. 17 pourraient être aisément abolis ou réduits par l'Etat car en créant un monopole (il faudrait dire ici « en faisant une loi sur l'allégement agricole ») il pourrait enlever les patrimoines des particuliers en fixant des dommages-intérêts par la loi ou d'une autre manière, ou même décider que leur montant sera fixé par la justice et il pourrait enlever la possession de ces patrimoines avant d'acquitter les dommages-intérêts ; que ceci n'empêche pas l'Etat d'exercer son droit de créer des monopoles (il faudrait dire ici « son droit de régler les rapports entre créanciers et débiteurs agricoles ») par l'intervention législative mais tout en respectant les droits acquis et garantis par l'art. 17 ou autre texte de la Constitution ; que par conséquent le droit de créer le monopole du Gaz Méthane (ici il faudrait dire « le droit de régler les rap-

ports entre créanciers et débiteurs agricoles ») n'autorisait pas de procéder en violation des droits de la Constitution. »

La jurisprudence était sous ce rapport catégorique : tous les autres articles de la Constitution quels qu'ils soient, doivent s'incliner devant la disposition de l'article 17 garantissant la propriété. Quant au cas de l'article 21, les débats de l'Assemblée Constituante nous le montrent comme étant destiné, dans l'esprit du Parlement d'alors (1923) à porter (1) sur les questions soulevées par la législation industrielle : rapports entre patrons et ouvriers, participation aux bénéfices, droit de grève, chômage, l'embauchage, etc. Les ministres de l'agriculture et du Travail approuveront ce point de vue. On a, de plus, fait remarquer que l'art. 21 ne confère au Parlement aucune compétence qu'il ne possédait déjà, étant donnée que le Code Civil roumain contient des articles sur le louage de services que le Parlement pouvait naturellement et facilement modifier. On pourrait dire la même chose de tous les points énumérés (droit de grève, chômage, etc.). L'arrêt de la Cour de Cassation du 17 novembre 1932 reconnaît que l'article 21 concerne les rapports entre le capital et le travail, entre patrons et ouvriers et n'autorise pas l'intervention entre l'ensemble des créanciers et débiteurs.

Selon le professeur G. Jèze, l'article 21 ne contient que deux dispositions ayant une valeur juridique :

« a) le principe que « tous les facteurs de la production jouissent d'une *égale* protection » ;

b) la liberté du travail sera protégée.

(1) Voir les discussions parlementaires relatives à cet article dans *La Constitution de la Roumanie de 1923* (en roumain), de M. Lescorov-Moldovan et S. Ionescu, Bucarest, 1925, pp. 163 et suiv.

Le Parlement ne peut donc pas avantager un des facteurs de la production aux dépens de l'autre. Il ne peut restreindre la liberté du travail. Ce sont là des *limitations* de compétence et non pas des *attributions*. Les autres points ne constituent qu'un *programme* de législation à valeur *politique* ».

Du reste, comme l'article 17 doit prévaloir au sein de la Constitution l'intervention même de l'Etat ne saurait être faite que dans les limites mêmes de la Constitution et « non sans respecter la propriété de la créance » (arrêt du 17 novembre 1932). Ainsi donc on n'empêche pas l'Etat d'intervenir entre les facteurs de la production, de même que tout à l'heure, on ne l'empêchait pas de porter des atteintes à la propriété avec la réserve, dans les deux cas de payer une juste indemnité.

En ce qui concerne le cas spécial de l'article 21, l'arrêt du 17 novembre 1930 répète presque textuellement les dispositions précédemment citées dans l'affaire du Gaz Méthane, savoir que : « si on décidait que, basé sur ce texte (sur l'article 21) le législateur pourrait intervenir dans ces rapports (entre créanciers et débiteurs), modifiant des contrats, réduisant ou détruisant sans les formalités et les dédommagements prévus, — cela signifierait que par l'article 21, on a abrogé l'article 17 de la Constitution, ce qui n'est pas admissible. » La conclusion de l'arrêt est que « l'article 21 ne peut servir de fondement pour la loi d'assainissement ».

Remarquons de plus que l'on a donné — et toujours sur le fondement de l'article 21 — un caractère de pénalité à la réduction de 50 % de la créance. Nous croyons cependant que l'article 21 ne saurait être utilisé dans ce sens. Une pareille pénalité — si pénalité il y a — ne

répond pas au principe (également admis par le droit roumain) : « *nulla poena sine lege* » savoir que la loi qui punit ne doit disposer que pour l'avenir et non pour le passé. Lorsque le créancier se faisait payer ses taux d'intérêt dans la période 1920-32, il ignorait que ce fait était punissable. Le 19 avril 1932, à la date de la loi sur l'allégement, ses capitaux se trouvaient être acquis de manière licite (1), c'était un droit patrimonial déjà réalisé, et qu'on ne pouvait entamer sans méconnaître l'article 17 de la Constitution.

8° Les partisans de l'allégement, les auteurs de la loi, le rapporteur, la majorité parlementaire enfin, s'accordent à proclamer l'application du principe moderne de l'imprévision. Nous ne croyons pas, pour notre part, que l'endettement de l'agriculteur constituait un phénomène imprévisible. Le gouvernement roumain ayant laissé les nouveaux payeurs-propriétaires créés par les réformes agraires se débattre dans des conditions de crédit cher et de difficultés techniques que nous connaissons, leur endettement devenait, à la longue, chronique. La crise mondiale n'a fait que précipiter le mouvement. Si l'on peut donc parler d'imprévision, il s'agit bien plutôt de celle du gouvernement, responsable pour avoir toléré les conditions favorables à l'endettement rural.

(1) Naturellement les taux usuraires et qualifiés tels dans les lois en vigueur ne peuvent être considérés licites. Nous entendons par taux licite (pour l'époque 1920-30 à laquelle nous nous référons en ce moment) les taux de 12-18 %. La loi contre l'usure fixait elle-même le taux licite à 14 %. La loi sur l'allégement des dettes fixait le taux à 4 % en ce qui concerne la « conversion de plein droit ». C'est la différence entre ce taux de 4 % et le taux de 12-18 % que nous estimons licite, et qui ne saurait être qualifiée d'usurairer par une disposition postérieure prise par la loi sur les dettes de 1932.

Nous avons de plus constaté (voir 1^{re} Partie, Ch. III, Sect. III, § 2) que la jurisprudence roumaine s'est constamment refusée, même dans l'après-guerre, à faire état de ce principe. Aussi l'arrêt de la Cour de Cassation du 17 novembre rappelle-t-il encore que l'article 969 du Code Civil roumain établit le principe de droit commun suivant lequel les conventions légalement faites ont force de loi entre les parties contractantes ; qu'elles ne peuvent être révoquées que par consentement mutuel ou bien par des causes prévues par la loi, tel l'article 1458 du Code civil roumain (prévoyant la réduction du fermage en cas de pertes) lequel constitue une exception confirmant la règle que dans la législation roumaine l'imprévision ne peut être consacrée que par un texte exprès.

Enfin cette théorie exige certaines conditions que la loi ne remplit pas, ainsi :

a) En premier lieu, l'application de l'imprévision exige une appréciation du juge. On suppose en effet que l'exécution du contrat est devenue tellement onéreuse qu'elle dépasse les prévisions les plus diligentes des parties en cause. Pour rétablir l'équivalence dans la prestation, le tribunal doit envisager chaque espèce à part afin d'apprécier les situations individuelles. Or la loi du 19 avril 1932 procède par disposition générale forcément inique étant donné que tous les débiteurs ne se trouvent pas dans une situation identique.

b) En second lieu, la théorie de l'imprévision exige une résiliation ou une suspension du contrat. Tandis que l'allégement agricole ne fait que le *modifier* au détriment du créancier. Elle provoque ainsi l'enrichissement sans cause du débiteur, ce qui contredit le principe même de la théorie.

c) On n'applique généralement l'imprévision que pour les contrats à prestations futures et surtout à prestations successives. La loi sur les dettes veut en faire usage dans les contrats contractés en sommes d'argent. C'est encore une extension apportée à l'imprévision.

Pour ce qui est surtout du Crédit Foncier, l'imprévision, mentionne l'arrêt, ne saurait être invoquée étant donné le taux d'intérêt réduit perçu par la Société ainsi que le long échelonnement des termes de paiement.

d) En admettant même que la théorie de l'imprévision devrait être admise, elle est dans l'obligation de respecter la Constitution et notamment l'article 17 garantissant la propriété. Et l'arrêt reprend les considérations déjà répétées lors de l'affaire du Gaz Méthane et de l'article 21 : « Il n'est pas permis que, sous couleur d'imprévision, les droits garantis soient réduits ou détruits et que, surtout, l'art. 17 de la Constitution reste dépourvu d'effet; que, si l'on n'admet pas que cet article fondamental ait été modifié par d'autres textes constitutionnels, on ne saurait admettre davantage qu'il soit écarté en vertu d'une théorie discutée. »

L'opinion de la Cour Suprême est donc nette à cet égard, et se conformant à sa jurisprudence traditionnelle elle a repoussé l'application de la « théorie discutée » de l'imprévision comme fondement de l'allégement agricole.

9° On a encore apporté à l'appui de la réduction d'office de la créance, l'exemple du concordat commercial et de la faillite, où la minorité des créanciers doit suivre les décisions prises par la majorité. Par analogie, dit-on, la collectivité nationale, représentée par la majorité parlementaire peut également imposer sa volonté à la mino-

rité des anticonversionnistes. Cet argument comporte une réponse : c'est que, lors du concordat commercial, de la faillite, etc., ce sont les *créanciers*, c'est la majorité des créanciers qui décide. Tandis que les membres du Parlement sont en même temps et créanciers et débiteurs. Aussi l'analogie suscitée de la « majorité faisant la loi à la minorité » ne peut être rapprochée du concordat commercial.

Il est vrai que l'on avait proposé à la Chambre — et cela rappelait le généreux désintéressement des Assemblées révolutionnaires françaises de 1879 — que les parlementaires débiteurs ne bénéficient pas de l'allégement agricole. Cette suggestion fut repoussée.

10° L'exemple de l'inflation monétaire et de ses iniquités a encore été rappelé pour expliquer les sacrifices de la réduction de créance.

On ne peut à notre sens rapprocher l'état de guerre (et ses désastreuses conséquences monétaires), avec la dépression agricole actuelle, dont l'acuité n'est certes que passagère, et dont on n'a pas encore épuisé les remèdes tenant au droit commun. De plus, si l'inflation monétaire a incontestablement fait des victimes elle les a faites en quelque sorte au hasard. Ce qui ne saurait davantage constituer un rapprochement avec la loi sur les dettes, où l'effort de redressement est demandé uniquement aux détenteurs de créances et trop souvent même au bénéfice des « grands débiteurs » à caractère agricole contestable.

★
★ ★

L'arrêt du 17 novembre 1932 rendu par la Cour de Cassation toutes Chambres Réunies déclarant inconsti-

tutionnels les articles 8, 14, 28, 36 et 54 (1) de l'allégement agricole ci-dessus envisagé, obligeait le législateur à revenir sur la réglementation de la question : ce fut l'objet de la loi du 14 avril 1933.

Cependant en octobre 1932, peu de jours avant l'arrêt de la Cour, une autre loi paraissait sur l'allégement des agriculteurs. Elle était l'œuvre d'un nouveau gouvernement et était appelée, dans l'esprit de ses auteurs, à répondre aux graves critiques soulevées par la loi d'avril 1932.

Rappelons que la réglementation prise le 14 avril 1933 abroge, dans son article final toutes les dispositions à elle contraires, et notamment « les dispositions des lois du 19 avril et 26 octobre 1932 ». Nous devons toutefois envisager la loi du 26 octobre 1932 pour signaler les nouvelles conceptions qu'elle apportait dans la matière. C'est l'objet du chapitre suivant.

(1) Les articles incriminés avaient trait exclusivement à l'allégement de la « moyenne et grande propriété » (au-dessus de 10 ha.). La Cour ne s'est pas prononcée sur la constitutionnalité de la « conversion de plein droit » (réduisant d'office la créance de 50 %), n'étant pas saisie de la question. Il est probable que son opinion eut resté la même étant donné la conception qu'elle se faisait sur l'étendue de la propriété et des garanties afférentes.

L'arrêt de la Cour suscita le mécontentement de l'opinion publique. Le Président du Conseil déclarait que malheureusement la Cour n'a pu envisager la question de l'allégement que du point de vue juridique « et non pas économique et social comme il aurait fallu ». On songeait à modifier les textes constitutionnels pour rendre possible la réduction des créances telle qu'elle avait été décidée ; l'on envisageait de même une réorganisation de la Cour de cassation comportant une diminution de ses attributions.

CHAPITRE V

Les réformes introduites par la seconde loi sur l'allégement des dettes agricoles (26 octobre 1932)

La seconde loi sur l'allégement agricole du 26 octobre 1932 (1) ajoute quelques nouveaux principes à la loi antérieure du 19 avril de la même année, laquelle subsiste d'ailleurs dans la mesure où elle n'a pas été expressément abolie.

La nouvelle loi stimule par ses dispositions l'entente à l'amiable entre créanciers et débiteurs — en suspendant pendant 18 mois l'établissement des rapports définitifs entre intéressés — ce qui est une idée juste et pratique ; elle précise la notion d'agriculteur, établit un « plafond » des dettes. Matériellement du reste, les tribunaux ne pouvaient résoudre avec la rapidité nécessaire à la réforme les demandes d'allégement qui leur étaient adressées en vertu de la première réglementation (avril 1932). « Certaines justices de paix avaient 10.000, 20.000 et même 40.000 cas à examiner » (2). On essaie également d'écarter les mesures prises par la loi antérieure et « susceptibles de détruire le crédit public et privé ».

(1) La loi du 26 octobre 1932 a la forme quelque peu bizarre d'un article unique mais contenant 19 longs paragraphes.

(2) Exposé de motifs de la loi du 26 octobre 1932.

Nous exposerons ci-dessous les dispositions inédites introduites le 26 octobre 1932, avec les commentaires qu'elles appellent.

Rappelons auparavant que, tout comme pour la loi du 19 avril 1932 on prolongea, par 5 décrets royaux (1) dont le premier est du 12 mai et le dernier du 1^{er} octobre 1932, l'échéance et le protêt des effets de commerce jusqu'au 31 octobre 1932, protêts où figurent en n'importe quelle qualité les débiteurs prévus dans les lois du 18 décembre 1931 (voir 2^e Partie, Chapitre II, Section I), 13 février 1932, etc...

SECTION I. — LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ALLÈGEMENT AGRICOLE SELON LA LOI DU 26 OCTOBRE 1932

On modifie les conditions de la « conversion de plein droit » ainsi que celles de l'assainissement de la moyenne et grande propriété.

§ 1^{er}. — *Nouvelles conditions exigées pour l'allégement d'office*

En ce qui concerne l'allégement de plein droit on se rappelle que la loi d'avril 1932 exigeait les conditions générales suivantes : être agriculteur-propriétaire de 10 hectares au plus, et avoir des terrains agricoles ou biens ruraux au moins pour 30 % de la valeur du patrimoine. Cette définition faisait bénéficier de l'allégement les individus dont le caractère agricole était contestable, nous l'avons déjà montré. Aussi la loi du 26 octobre 1932

(1) Les dates des décrets sont : 12 mai 1932 ; 30 mai 1932 ; 2 juillet 1932 ; 2 septembre 1932 ; 1^{er} octobre 1932.

établit-elle une discrimination entre les débiteurs dont les créances sont réduites de plein droit. Elle distingue ainsi :

a) Les débiteurs agricoles *travailleurs* de la terre qui ne possèdent pas plus de 10 hectares *sans autres conditions*. La notion nouvellement introduite est celle de « travailleur de la terre » qui suppose une relation plus étroite entre le débiteur et l'entreprise agricole. On estime qu'il n'y a que les véritables agriculteurs qui entrèrent dans cette catégorie aussi l'allégement leur est-il accordé « sans autres conditions ».

b) Les débiteurs agricoles cultivateurs de 10 hectares ou moins, en régie ou à la dime si les 60 % au moins de leur revenu proviennent de l'agriculture ou si les 80 % de leurs dettes (on y entend 80 % du capital initialement emprunté) ont une cause agricole. On exclut ainsi, contrairement à la loi précédente ceux qui ont donné leur terre en fermage. Les proportions de 60 % et de 80 % tâchent de donner le bénéfice de l'assainissement à ceux dont les dettes proviennent de l'exploitation agricole, contrairement à la 1^{re} loi où ces proportions n'étaient pas exigées.

c) Les débiteurs agricoles : curés, instituteurs de campagne, petits artisans propriétaires de petits moulins de campagne ainsi que les fonctionnaires des communes rurales ainsi que les retraités qui cultivent la terre et ne possèdent pas plus de 10 hectares.

Les débiteurs prévus aux points b) et c) ne bénéficieront pas de l'allégement de plein droit s'ils possèdent des biens non agricoles dépassant le montant de leurs dettes agricoles, s'ils n'ont pas payé l'impôt agricole avant le 1^{er} janvier 1931, ou bien s'ils ont acquis la propriété après le 1^{er} janvier 1931, à l'exception des successions ouvertes

après cette date. Ils devront également prouver que les biens agricoles représentent 30 % de leur patrimoine, en vertu des conditions de la loi antérieure qui s'applique encore dans la mesure où elle n'a pas été expressément abolie.

d) Les « mochneni » (1) propriétaires de terres de montagne, de clairières et de forêts situées dans les régions montagneuses constituées conformément au Code forestier ainsi que les membres des « compossessorats » (2) qui n'entrent pas dans les associations pour plus de 10 hectares de terrain de culture, et s'ils n'ont pas un revenu supérieur à 10.000 leis par an de leurs propriétés de « mochneni » ou de « compossessorats ».

e) Les débiteurs paysans insaisinés avec des droits établis, mais sans titres définitifs d'insaisinement.

f) Tous les colons, quelle que soit l'étendue de leurs lots, qui, à la publication de la loi du 26 octobre n'ont pas le titre de propriété mais sont établis et confirmés dans leurs lots. Les colons qui en plus des lots accordés par l'Etat ont acquis jusqu'à 10 hectares, bénéficient de l'allégement de plein droit.

§ 2. — *Nouvelles conditions exigées pour la moyenne et grande propriété*

En ce qui concerne les débiteurs propriétaires de plus de 10 hectares (ou possédant 10 hectares mais n'entrant pas dans l'allégement de plein droit) ils devront remplir les conditions suivantes :

A) La loi veut assainir les entreprises susceptibles d'être encore sauvegardées ; elle fixe dans ce but un « *plafond* »

(1) Paysans propriétaires libres depuis souvent plusieurs siècles.

(2) Genre d'association pratiqué en Transylvanie.

que l'on ne doit pas dépasser, sous peine de ne plus profiter de l'allégement. Il ne faut pas avoir ainsi un passif supérieur à 20.000 leis par hectare de terre cultivable (terre arable, pâturages, prés) ; à 35.000 leis par hectare pour les terrains endigués, drainés ou irrigués ou pour les plantations d'arbres fruitiers ; à 70.000 leis l'hectare de vigne et de 20 à 35.000 leis par hectare de forêt (ce plafond ne s'applique pas aux dettes résultant d'achats de terres effectuées par les associations — « obstii » — de paysans).

On introduit ainsi une échelle indispensable de la valeur des cultures, et que la première loi sur les dettes agricoles ignorait totalement. Remarquons que dans le nouveau système le maximum soumis à l'allégement est de 70.000 par hectare (cas de la vigne), tandis que la loi d'avril permettait l'allégement des propriétaires arrivant même à 98.000 leis de dettes par hectare.

La somme établie comme passif à l'hectare comprendra seulement *le capital initial emprunté* (1) ; cette dernière condition permet, en fait, de dépasser le maximum prescrit car par le moyen des intérêts accumulés l'hectare sera grevé en réalité de sommes beaucoup supérieures.

La tendance des débiteurs était de diminuer le passif pour ne pas dépasser le « plafond ». Aussi la loi décide-t-elle que pour les propriétaires au-dessus de 10 hectares le montant des dettes reste celui fixé par eux conformément à la loi du 19 avril 1932. La disposition du législateur est adroite car dans le système de la première loi, le débiteur avait tout intérêt à gonfler son passif. Toutefois la loi de

(1) Dans le calcul du maximum de dette par hectare, les emprunts par lettres foncières seront calculés au cours du jour au moment de la promulgation de la loi,

26 octobre admet que le passif pourra subir une diminution résultant :

a) Des sommes qui auront été acquittées depuis la mise en vigueur de la loi du 19 avril 1932 jusqu'à la publication de la loi du 26 octobre.

b) S'il y a contestation entre le créancier et débiteur sur le montant des dettes ; en ce cas le tribunal décidera.

Toute modification qui sera faite en dehors de cela dans les déclarations du passif et fût-ce avec l'assentiment du créancier, ne pourra influencer sur le chiffre fixé dans les demandes déjà introduites du débiteur.

B) La seconde condition est de justifier que les 80 % du capital initial emprunté (sans les intérêts) ont été affectés à l'achat de terres, à des investissements agricoles, à l'acquisition et à l'augmentation de l'inventaire vif et mort, à des constructions agricoles, à des habitations de campagne, à des plantations et améliorations foncières, irrigations, endiguements, drainages, à des dépenses provoquées par l'incendie, l'inondation, la grêle, la gelée ou la sécheresse ayant détruit 80 % de la récolte.

Ces dispositions plus conformes à la règle économique diffèrent de l'énumération prévue à l'article 8 de la loi d'avril 1932 (voir 2^e Partie, Ch. II, Sect. V, § 1^{er}). On a supprimé — et à notre sens avec raison — les « couvertures des pertes résultant de l'exploitation agricole », celles pour « s'assurer un minimum d'existence » ainsi que les « dépenses d'exploitation », — toutes notions vagues et augmentant démesurément » le passif. On précise, de même, la notion de force majeure, en la limitant aux dépenses provoquées par l'incendie, l'inondation, grêle, gelée ou sécheresse, mais *ayant détruit 80 % de la récolte*. Enfin on introduit une nouvelle cause de dette

agricole, celle de la construction des habitations à la campagne.

En outre, certaines catégories de débiteurs ne peuvent plus utiliser l'allégement de plein droit mais doivent recourir à l'assainissement judiciaire : c'est le cas des victimes de la guerre, des débiteurs agricoles propriétaires de 25 ha., etc. Reprenons la situation de ces catégories :

a) Nous avons critiqué, on se le rappelle, le sort par trop avantageux fait par la loi du 19 avril aux propriétaires agriculteurs *situés dans la région du front*. Ceux-ci bénéficiaient de la réduction de plein droit quelque était l'étendue ou la nature de leurs biens agricoles. La mesure, juste en soi (en cela que protégeant les victimes de la guerre), recevait une application exorbitante. Aussi, la loi du 26 octobre revient-elle là-dessus et décide :

Elle parle d'abord de « dévastés de guerre et leurs héritiers », ce qui comprend un nombre beaucoup plus grand d'individus que ceux « sis dans la région du front » ; ils devront justifier que leurs cultures et installations agricoles ont été dévastées, disposition essentielle mais point requise dans l'autre loi. Il n'y a donc plus une présomption de dommage illimité subi. On exige ensuite une certaine proportion dans les pertes ressenties, savoir : les dommages évalués au moment immédiat de l'après-guerre, et « rapportés à la valeur actuelle du leu » (disposition intéressante et basée sur le pouvoir d'achat de la monnaie et non plus sur son expression numérique), doivent représenter au moins 70 % du montant de leurs dettes actuelles (de 1932) en entendant le capital initialement emprunté ainsi que les intérêts accumulés. En outre ces débiteurs bénéficieront de l'allégement judiciaire et non

plus de la réduction de plein droit. La seule exception que l'on fait encore en leur faveur c'est la dispense de « plafond » en d'autres termes le quantum des dettes assanables par hectare est sans limites, ce qui constitue encore une mesure par trop avantageuse (1).

b) On introduit également l'assainissement judiciaire pour les débiteurs agricoles propriétaires de 25 ha. dans les régions montagneuses à 600 mètre d'altitude — et pour les débiteurs agriculteurs propriétaires jusqu'à 50 ha. en majorité prés et pâturages des régions montagneuses de la Bukovine situées également à 600 mètres et pour qui la loi d'avril prévoyait la réduction de plein droit. Nous avons déjà fait remarquer que la réduction de plein droit était dans ce cas abusive. Le seul avantage que leur fait la nouvelle loi consiste également dans la dispense de plafond.

§ 3. — *Nouvelles exceptions au bénéfice de l'allégement*

A part les exceptions au bénéfice de l'allégement déjà prévues par la loi d'avril 1932, la loi du 26 octobre y ajoute :

a) Les débiteurs agricoles qui ont demandé et obtenu le transfert de leurs dettes à l'Etat sur la base du plan de stabilisation. Il s'agit des créances provenant du portefeuille immobilisé de la Banque Nationale et passé au compte de l'Etat en vertu de la loi de stabilisation et d'administration du portefeuille du 27 juin 1930. La loi

(1) Dans les mesures protégeant les victimes de la guerre peut être située aussi celle considérant comme ouvriers agricoles les officiers invalides propriétaires de lots de culture et qui cultivent eux-mêmes leurs terres. La loi ne leur exige pas des conditions d'étendue, de quantum des dettes, etc.,

d'avril 1932 exceptait déjà de l'assainissement les dettes envers l'Etat.

b) Les directeurs, administrateurs, censeurs, les dirigeants de toutes sortes de *banques ou autres établissements de commerce* qui ont fait des emprunts aux institutions mêmes à l'administration desquelles ils ont participé ou participent ne pourront invoquer pour les dettes contractées à ces institutions le bénéfice des lois sur l'allégement agricole, que pour le montant de la somme qu'ils avaient comme capital ou en dépôt. La loi n'exige pas que les directeurs, administrateurs, etc. soient encore en fonctions au moment où ils ont contracté leur emprunt. C'est l'emprunt qu'ils ont pu se faire consentir grâce à leur influence qui a semblé suspecte au législateur. Leur exception de l'allégement est une mesure prudente que nous approuvons pleinement.

c) Sont également exclus de l'allégement les administrateurs, censeurs et fonctionnaires de toute sorte des sociétés *coopératives*, qui ont fait des emprunts aux institutions dirigées par eux (sauf pour le montant de la somme qu'ils avaient comme capital ou en dépôt) si la dette a été contractée pendant l'exercice de l'une quelconque des fonctions ci-dessus. Ici donc la disposition ne s'applique que pendant « l'exercice des fonctions » et comprend aussi les fonctionnaires dans l'énumération des personnes exceptées de l'allégement.

d) Restent encore soumises au régime du droit commun toutes les dettes envers les Chambres d'agriculture et toutes autres institutions d'Etat dont le budget est alimenté par celui de l'Etat ou qui manient les fonds publics comme mandataires de l'Etat. C'est toujours l'application de l'idée exceptant l'Etat de l'assainissement,

e) On améliore le sort de certaines créances : tel est celui des « créances alimentaires, celles des invalides, orphelins et veuves de guerre jusqu'à la somme de 150.000 leis représentent le total du placement » ainsi que les créances résultant de « prestations en travail manuel ». Ces catégories de créances bénéficiaient dans la première loi d'un régime de demi-faveur : elles devaient être amorties en 5 ans sans être réduites. D'après la nouvelle loi elles entrent entièrement dans le droit commun, et peuvent donc immédiatement être poursuivies et exécutées.

f) Une autre catégorie nouvelle de créances exceptées est constituée par celles résultant des « prestations en travail intellectuel » jusqu'à concurrence de 150.000 leis.

g) Les emprunts sur gage des effets publics sont également exceptés. En conséquence le créancier peut vendre le gage pour se faire payer.

SECTION II. — SUSPENSION POUR 18 MOIS
DE L'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS DÉFINITIFS ENTRE
CRÉANCIERS ET DÉBITEURS

1) *Conditions de la suspension.* — La suspension pendant 18 mois de l'établissement des rapports définitifs entre intéressés, constitue l'idée cardinale de la loi. Pendant cet intervalle, sur la demande de l'une quelconque des parties, les instances judiciaires jugeront les demandes d'allégement, introduites dans le délai prévu, à seule fin de fixer le montant et la nature de la dette et de décider si dettes et débiteurs entrent dans l'assainissement. Les décisions à ce sujet deviendront définitives après appel et recours ou bien par renoncement à ces voies d'attaque,

Ce délai de 18 mois se divise en deux périodes : a) une première de 6 mois et b) une seconde de 12 mois.

a) Pendant les premiers 6 mois de la publication de la loi du 26 octobre, les débiteurs agricoles prévus par la loi d'avril 1932 voyaient suspendues, à leur égard toute exécution forcée ainsi que toute mesure d'assurance qui pouvait être prise ; mais si le bénéfice de l'allègement leur a été retiré par décision définitive du tribunal ils perdent le droit au moratoire. Les échéances de toutes les créances seront prorogées pour ce même délai si les débiteurs renouvellent les effets existant aux institutions de crédit ; le non-renouvellement des lettres de change dans le délai de 6 mois entraîne la perte de l'assainissement (1).

La loi fixe également le taux d'intérêt à payer jusqu'à ce que les rapports définitifs entre créanciers et débiteurs soient établis (2) : les débiteurs agricoles ressortissants roumains ayant des propriétés inférieures à 10 ha. payeront pendant ces 6 mois un intérêt de 4 % par an et sur leur dette réduite conformément à la loi sur l'allègement en proportion de 50 % vis-à-vis des créanciers particuliers et de 25 % vis-à-vis des sociétés coopératives ; ceux possédant plus de 10 ha. payeront pendant le même intervalle un intérêt annuel de 5 % sur leurs dettes.

(1) Au cas où le codébiteur ou l'avaliste refuse de renouveler la lettre de change à côté du débiteur principal, ce dernier n'est pas déchu du bénéfice de la loi : le codébiteur ou l'avaliste restent obligés sans bénéficier de l'allègement.

(2) Ces intérêts deviennent exigibles 6 mois après la publication de la loi et leur non paiement à terme donne droit à des poursuites sans mise en demeure, sommation ou jugement. Les poursuites pourront être faites sur la récolte ou sur tout autre bien meuble,

b) Après l'expiration du délai de 6 mois les débiteurs agricoles pourront — s'ils n'ont pas été écartés du bénéfice de la loi par la décision judiciaire — bénéficier de la suspension des exécutions forcées pour 12 mois encore s'ils renouvellent leurs lettres de change tous les 6 mois et s'ils remplissent les conditions suivantes : pour cette nouvelle période de 12 mois, les débiteurs possédant moins de 10 ha. payeront un intérêt de 4 % sur la somme due. Ceux possédant plus de 10 ha. payeront un intérêt égal au taux de l'escompte de la Banque Nationale. Ces intérêts deviennent exigibles à la fin des 6 premiers mois sous peine de poursuites

2° *Entente amiable entre les parties pendant la suspension.* — Les débiteurs mettront à profit la suspension des exécutions pour établir à l'amiable avec leurs créanciers le montant de la dette et son caractère agricole (selon les conditions exigées par la loi) (1). En cas de divergence sur le montant et la nature de la dette, ou sur la question de savoir si les autres conditions exigées sont remplies, la compétence revient aux instances judiciaires prévues pour l'allégement agricole.

Mais pendant la période de suspension, les intéressés ne se contenteront pas d'établir le montant du passif, etc. Ils essayeront de conclure des accords amiables au remboursement de leurs dettes agricoles. Un avantage sérieux est accordé aux débiteurs payant leurs créanciers ce qui est une idée nouvelle appelée à stimuler les paiements : toute somme payée aux créanciers en plus des

(1) L'accord des parties, consigné dans des déclarations écrites signées par elles sera certifié par les maires des communes rurales pour les dettes agricoles jusqu'à 10 hectares et authentifié par les juges de paix ou les notaires publics pour celles dépassant 10 hectares.

intérêts prévus pendant le délai, par les propriétaires débiteurs agricoles ayant moins de 10 ha., sera comptée double par rapport au montant total de la créance (ceci étant considéré comme une réduction forfaitaire des intérêts accumulés). Pour toute somme payée en plus envers les sociétés coopératives pendant la période de suspension des poursuites, il sera bonifié 25 %.

Dans le but d'arranger leurs créances, les débiteurs agricoles pourront procéder à des ventes d'immeubles avec l'autorisation du tribunal. La vente se fera par adjudication publique. Le prix qui en résultera sera déposé au tribunal ayant effectué la vente ; il servira à couvrir les créances hypothécaires de l'immeuble et ensuite, en proportion, les créances chirographaires, conformément au tableau du tribunal.

SECTION III. — DIVERS

1) *La situation des institutions de crédit.* — A) Les institutions de crédit qui ont parmi leurs placements des créances agricoles entrant dans les prévisions de la loi dans une proportion d'au moins 30 %, auront le droit de payer à leurs déposants, pendant une période ne dépassant par 18 mois, seulement une partie des sommes déposées, en une fois ou par mensualités. La demande sera adressée à la Banque Nationale qui statuera. En cas de rejet de la demande par la Banque Nationale, l'institution de crédit intéressée pourra s'adresser aux instances judiciaires.

C'est une mesure autrement efficace que les dispositions de la loi précédente, qui visait à masquer plutôt la situation des institutions de crédit sans leur

apporter une aide réelle (voir 2^e Partie, Ch. III, Sect. III, § 2). En limitant la restitution des dépôts, la loi prend une disposition conforme à la règle traditionnelle du moratoire. C'est une tentative de participation générale au sacrifice de l'allégement. Il était juste de limiter les obligations des banques dans la mesure où on les empêchait de réaliser leurs créances.

B) La Banque Nationale pourra couvrir toutes les pertes qui résulteraient pour elle de l'application des deux lois sur l'allégement agricole, au moyen des encaissements qu'elle fera pour le compte de l'Etat sur le portefeuille immobilisé transféré à ce dernier, par dérogation à toutes les dispositions légales antérieures. Toutefois dans les conditions présentes ce portefeuille est difficilement réalisable.

C) Le même principe de réduire les charges des institutions de crédit éprouvées, est appliqué aux sociétés coopératives : ainsi leurs dettes envers l'Etat résultant de mandats spéciaux seront réduites du montant des pertes subies.

Les dettes envers les coopératives de crédit des ouvriers agricoles possédant de 5 à 10 ha. ne seront réduites que de 25 % (selon le système de la réduction de plein droit on devrait réduire de 50 % toutes les dettes de ceux-ci jusqu'à 10 ha. ; en limitant la réduction de 50 % uniquement au profit des ouvriers agricoles jusqu'à 5 ha. ; la loi a entendu avec raison favoriser le tout petit cultivateur qui a réellement besoin d'assistance) (1).

(1) Si par l'accord intervenu entre les débiteurs agricoles et les sociétés coopératives de crédit il a été stipulé de réduire la créance de 25 %, les conditions relatives aux délais et aux intérêts seront celles établies par les assemblées générales des coopératives respec

2) *Pénalités pour le créancier de mauvaise foi.* — La loi prévoit des peines contre le créancier qui essayerait par ses agissements d'ôter le bénéfice de l'allègement à son débiteur. Ainsi au cas où il complèterait une date d'émission ou d'échéance sur un effet en blanc, ou modifierait la cause de l'obligation, il sera passible de la peine d'emprisonnement d'un an jusqu'à deux ans. L'établissement de la date réelle de l'émission ou de l'échéance ainsi que de la cause de l'obligation pourra être faite par n'importe quel moyen probatoire.

De même seront passibles d'une peine pareille tous ceux qui auront transmis à des ressortissants étrangers les lettres de change de leurs débiteurs entrant dans les dispositions de la loi. Dans tous ces cas la créance devient nulle. Le délit pourra être établi par n'importe quels moyens.

3) *Mesures diverses.* — A) On abroge — en ce qui concerne les bénéficiaires de l'allègement de plein droit — les dispositions de la première loi d'assainissement relatives à l'obligation de cultiver la terre selon les normes du Ministère de l'Agriculture. Théoriquement l'obligation subsisterait donc pour les grands et moyens propriétaires, sans que, en fait, quelque mesure efficace ait été prise pour sa mise en application.

B) Les contrats de vente avec pacte de rachat conclus par les agriculteurs après le 1^{er} janvier 1929 et concernant des biens ruraux jusqu'à 10 ha., seront considérés comme des contrats d'emprunts déguisés. C'est une présomption irréfutable de simulation. Les dispositions

tives et approuvées par l'Office National de la Coopération Roumaine, en observant les dispositions de la loi pour l'organisation de la coopération.

de l'allégement leur seront donc appliquées si elles remplissent les conditions exigées par la loi.

SECTION IV. — CONCLUSIONS SUR LA SECONDE LOI
DE L'ALLÈGEMENT AGRICOLE DU 26 OCTOBRE 1932

Les deux lois sur les dettes agricoles du 19 avril 1932 et 26 octobre de la même année, étaient appelées à être appliquées ensemble — ou plus exactement la loi du 19 avril ne devait recevoir son application que dans la mesure où la seconde le lui permettait.

Nous avons pu constater dans la loi d'octobre que la réduction de plein droit de la créance subsiste, malgré qu'on en diminue le nombre des bénéficiaires. La division en « petite propriété » (au-dessus de 10 ha.) et « moyenne-grande propriété » (au-dessus de 10 ha.) subsiste également. Ainsi donc, les idées essentielles du premier allégement agricole n'ont pas été abandonnées.

On peut seulement relever en plus :

a) des limitations et précisions extrêmement utiles de la notion d'agriculteur ;

b) l'existence d'un « plafond » des dettes limitant le passif maximum permis par hectare de terre (1), selon la catégorie du terrain cultivé ;

c) la suspension de l'application de la loi pendant 18 mois permettant une conciliation amiable entre intéressés ;

(1) Cette limitation ne peut être efficace étant donné que l'on limite uniquement le *capital initialement emprunté* et que donc, avec les intérêts accumulés le passif pourra bien dépasser le quantum fixé par hectare.

d) et enfin des avantages pour ceux acquittant leurs dettes durant cette période.

Toutes ces idées étaient utiles et fécondes, cependant telle quelle et avec les réserves ci-dessus, la loi du 26 octobre appelle les mêmes critiques de principe exposées déjà lors de la loi du 19 avril (voir 2^e Partie, Chapitre III). Tout comme la première loi sur l'allégement agricole elle présentait notamment deux graves lacunes :

1^o fondée sur la réduction d'office de la créance elle était inconstitutionnelle (1) dans son principe et ses modalités et donc inapplicable sous le régime jurisprudentiel proclamé par la Cour de Cassation, dans son arrêt rendu le 17 novembre 1932 (2) (arrêt rendu *après* le 26 octobre) ;

2^o la nouvelle loi n'apporte, pas plus que la première, une solution conduisant à la subvention financière de la réforme. En d'autres termes l'Etat continue à ne pas pouvoir remplir ses obligations assumées envers certaines institutions de crédit. Or l'allégement agricole, exécuté aux frais d'une seule catégorie de citoyens, ne saurait avoir les effets salutaires escomptés, car on ne fait ainsi que *déplacer* le problème, sans le résoudre. C'est par une contribution générale, démocratiquement indispensable, que l'agriculture doit être sauvegardée.

Nous constaterons en dernier lieu que débiteurs et créanciers ont vu modifiée uniquement leur *position*

(1) On avait déclaré au Parlement que l'arrêt rendu par la Cour le 17 novembre 1932, n'atteignait en rien la loi du 26 octobre 1932. C'est une déclaration politique que nous estimons sans fondement juridique étant donné que les deux lois visées procèdent à une réduction identique de la créance.

(2) Voir dans notre 2^e Partie le Chapitre IV.

virtuelle des uns à l'égard des autres. En effet, avant que de pouvoir être mise complètement en application, la loi du 26 octobre 1932 fut abrogée par la loi du 14 avril 1933.

Ainsi donc en raison du provisoire législatif aucune des dispositions envisagées jusqu'à présent sur l'allègement agricole ne put arriver à une consécration définitive.

Il nous reste à présenter la loi du 14 avril 1933 la dernière promulguée pour l'instant dans notre matière. Elle porte sur la « réglementation des dettes agricoles et urbaines » et abroge expressément dans son article final les dispositions précédentes des 19 avril et 26 octobre 1932.

Une nouvelle période se trouve ainsi ouverte dans la politique roumaine de l'allègement agricole.

CHAPITRE VI

La loi « réglementant les dettes agricoles et urbaines » du 14 avril 1933

La loi « réglementant les dettes agricoles et urbaines » du 14 avril 1933 s'inspire de conceptions essentiellement différentes aux deux lois précédentes et qui, à cet égard, formaient un corps à part (du reste expressément abrogé).

La modalité nouvellement introduite par le législateur, consiste à accorder aux intéressés un moratoire de 5 et 2 ans, susceptible de prolongement. On ne procède donc plus à des réductions d'office de la créance, ou à des opérations analogues aux allègements précédemment envisagés. A cet égard, l'intégrité de la créance est nominalement respectée.

Pendant le moratoire, débiteurs et créanciers procéderont à des transactions amiables lesquelles seront précipitées du reste par la situation désavantageuse faite au créancier. En effet, hormis les taux d'intérêt modiques qui courent durant cette période, le créancier se trouve dans une situation incertaine ; la loi d'avril 1933 ne définit pas expressément ses droits, il est donc à la merci d'un changement législatif imprévu et défavorable. Il préférera se couvrir contre l'incertitude de l'avenir par une convention amiable avec son débiteur, quelques unes que soient pour lui les conditions stipulées.

La loi du 14 avril 1933 apporte ainsi un esprit réellement nouveau. Considérons quelques aspects de sa réglementation, en examinant surtout dans quelle mesure la nouvelle formule est à l'abri des objections de nature morale, économique, politique et constitutionnelle faites aux précédentes réglementations sur les dettes.

SECTION I. — LES BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires sont de deux sortes, débiteurs agricoles et débiteurs urbains. Nous ne nous occuperons que des premiers.

§ 1^{er}. — *Définition des agriculteurs*

La loi entreprend dans son article 3 la définition générale des agriculteurs ; les conditions à remplir sont les suivantes :

1) Il faut être en premier lieu *propriétaire*. C'est une condition sous-entendue par l'ensemble de la loi. Le législateur n'a estimé intéressant que le propriétaire. Les terrains devaient être possédés avant le 1^{er} janvier 1931, pour éviter les acquisitions récentes faites en vue des lois sur les dettes. Entrent cependant dans la loi les successions ouvertes et les dettes contractées avant le 18 décembre 1931 date à laquelle commença la suspension des exécutions forcées. Lors des débats parlementaires, on a précisé que le manque de transcription ou d'inscription du droit de propriété ne pouvait pas l'enlever, et, avec lui, les avantages de la loi. On a tenu compte en effet des habitudes rurales ou plutôt de la négligence des paysans, pour mettre en règle leurs actes de pro-

priété. La loi elle-même prévoit du reste dans son article deux que « bénéficieront du moratoire les paysans rendus propriétaires avec des droits établis, mais ne possédant pas des titres définitifs d'insaisissement ».

Par rapport aux lois antérieures sur l'allégement agricole, une condition restrictive est apportée, concernant les « propriétaires apparents ». En effet, la loi d'avril 1932 disposait que « les instances appelées à se prononcer sur l'allégement des dettes pourront considérer comme propriétaires les propriétaires apparents possesseurs de bonne foi et ayant l'intention de propriétaires, sans que, par cela, l'on préjuge le fond du droit ». Une pareille disposition qui facilitait le bénéfice — même provisoire — de la loi n'a pas été renouvelée maintenant, et avec raison à notre sens. Il faudra donc prouver, dès que l'on invoque la loi que les conditions nécessaires pour en profiter sont remplies. Les copropriétaires bénéficient aussi du moratoire.

2) Une seconde condition est *que les agriculteurs travaillent leurs terres personnellement* en régie ou en dîme. L'intention du législateur de protéger les véritables agriculteurs — ceux qui sont attachés à la terre et qui vivent d'elle — est ainsi accentuée. Néanmoins, le moratoire peut exceptionnellement profiter aux :

a) débiteurs agricoles dont les biens ont été affermés par leurs représentants ou administrateurs légaux ;

b) à ceux dont les dettes ont été contractées par des écrits ayant date certaine avant l'affermage des biens (1).

(1) Ce texte exige des écrits à date certaine pour la preuve à faire entre les parties ou, suivant le droit commun on peut prouver par tout moyen. La preuve par écrit n'est exigée, selon l'art. 1182 du C. civ. roumain, qu'envers les tiers. Exiger une preuve par écrit

3) On exige que les terrains soient de nature agricole. A cet effet les lois antérieures (art. 2 de la loi d'avril 1932) procédaient par énumération. On considérerait « dettes agricoles » les dettes des propriétaires de terrains agricoles, vignes, prairies, vergers, etc. La nouvelle loi exige seulement le paiement de l'impôt agricole ; celui-ci peut être payé aussi pour les biens ruraux ou urbains indifféremment ; les biens urbains ne sont donc pas exclus (1).

§ 2. — Définition des débiteurs agricoles

La loi du 14 avril 1933 distingue trois catégories de débiteurs agricoles, ce sont A) les laboureurs qui ne possèdent pas jusqu'à 10 ha. de terre ; B) les propriétaires de 10 à 50 ha. inclus et C) les propriétaires de plus de 50 ha. (on se souvient que dans les dispositions antérieures sur l'allégement, on ne connaissait que la « petite propriété » — au-dessous de 10 ha. — et la « grande propriété » au-dessus de 10 ha.).

A) Entrent dans la première catégorie (jusqu'à 10 ha.):

a) les laboureurs qui ne possèdent pas plus de 10 ha. de terre (la traduction littérale du texte roumain est « travailleur de la terre ») — car c'est la qualité qui inté-

entre les parties, constituerait, d'après les auteurs, une « bizarrerie ». Voir : *La réglementation des dettes agricoles et urbaines* (en roumain), par C. Stoeanovici et autres, Bucarest 1933, page 89.

(1) Aussi la disposition de l'article 41 portant que « les biens et les habitants se trouvant dans les communes actuellement urbaines et qui avant le 1^{er} janvier 1930 étaient considérées rurales, gardent leur caractère de ruraux et de paysans », n'a plus à ce point de vue aucune importance.

resse au premier chef le législateur et qui prévaut même sur le droit de propriété (1).

Les prêtres, les instituteurs, les petits artisans, les paysans propriétaires de petits moulins de campagne (2), les fonctionnaires des communes et les retraités de l'Etat qui ne possèdent pas plus de 10 ha.

Les colons (il s'agit bien entendu de colonisation intérieure) qui, en plus des lots obtenus de l'Etat ont acquis encore jusqu'à 10 ha.

Les laboureurs qui ne possèdent pas plus de 10 ha. et qui exercent aussi une autre profession dans les communes rurales (Cela exclut par *a contrario* ceux qui exercent une autre profession, sauf celle de fonctionnaires publics, communaux ou départementaux).

b) Les officiers invalides qui, en plus du lot accordé par l'Etat, ne possèdent pas plus de 10 ha.

c) Les cultivateurs qui possèdent jusqu'à 10 ha. et dont le revenu (3) non-agricole ne dépasse pas leur revenu total, ou dont les biens agricoles ne dépassent pas 40 % de la valeur actuelle de leur patrimoine en éliminant de ce calcul les salaires qu'ils reçoivent en qualité de fonctionnaires publics, communaux ou départementaux ainsi que les pensions de retraite.

d) Les associations (« obstii ») d'achat ou les groupe-

(1) Le point d) de la catégorie A, art. 2, range parmi les débiteurs agricoles « les paysans rendus propriétaires avec des droits établis mais ne possédant pas de titres définitifs d'insaisissement ».

(2) Dans les lois antérieures les petits moulins n'étaient protégés que s'ils constituaient l'accessoire de l'entreprise agricole. La loi actuelle les protège à condition que le propriétaire du moulin soit « paysan » — expression vague et non-juridique.

(3) Il s'agit des revenus inscrits dans les rôles fiscaux, l'art. 7 de la loi prend une décision générale à cet égard.

ments de paysans qui ont acheté en commun des terrains agricoles.

e) Les paysans rendus propriétaires avec des droits établis, mais ne possédant pas des titres définitifs d'insaisissement. C'est une mesure très large, car la majorité des laboureurs entre dans cette catégorie des paysans impropriés — ce qui est tout naturel dans un pays où avant 1920 la petite propriété était inexistante. La loi ne parle pas de quelle impropropriation il s'agit exactement. Elle ne fixe pas, non plus, des conditions d'étendue. Il faut en conclure que cette partie de l'article 2 prévaut sur les autres et rend en quelle que sorte inopérant le maximum de 10 ha. exigé pour les petits propriétaires.

f) Tous les colons, sans tenir compte de l'étendue des lots qui au moment de la promulgation de la présente loi n'ont pas de titre de propriété mais sont admis et installés sur les lots.

g) Le maximum de 25 ha. (terrains de fourrages ou de culture) est permis pour les « mosneni » (paysans propriétaires de longue date en association), les « razesi » (paysans propriétaires de longue date) et les propriétaires de clairières, forêts, de montagnes et sommets dénudés.

D'une manière plus générale, on ne doit pas comprendre dans la cote de 10 ha. et de 25 ha. le droit de propriété sur les pâturages et forêts communaux, ainsi que ceux de certaines communautés de Transylvanie (« composesorate »).

B) Une *seconde catégorie* est constituée par les propriétaires de 10 à 50 ha. inclus. Ceux-ci pourront profiter du moratoire : a) s'ils ont bénéficié des lois d'avril et d'octobre 1932 dans les délais prévus par elles ; b) s'ils possèdent des biens agricoles pour 60 % au moins de la valeur

actuelle de leur patrimoine ; dans la cote de 60 % est comprise la maison habitée par le propriétaire lui-même (1) ; et c) s'ils n'ont pas une dette supérieure de 20.000 leis par ha. de terre cultivable (arable, prés, pâturage) à 35.000 leis par ha. pour les terrains endigués, drainés ou irrigués ; à 50.000 pour les plantations d'arbres et pour les terrains reboisés par eux ; à 70.000 ha. pour les vignes et pépinières et à 30.000 par ha. pour les forêts (2).

Ce qui est de beaucoup essentiel, c'est que, dans le maximum des dettes toléré par hectare, on admet seulement le capital initial emprunté, sans calculer (selon le témoignage du rapporteur au Sénat) ni les endossements et ni les autres garanties qui ne représentent que des dettes incertaines, éventuelles.

Enfin le « plafond » à l'hectare n'est pas prévu pour les dettes provenant d'achats de terres ; c'est une catégorie de dettes extrêmement répandue surtout chez les paysans dont la tendance est d'arrondir continuellement leur domaine et cette disposition met donc très sérieusement en échec la limitation apportée par le plafond.

C) *La troisième catégorie* concerne les propriétaires de plus de 50 ha. « ayant bénéficié des lois sur l'allégement

(1) C'est une question discutée que de savoir quelle partie du passif doit-on rapporter à la valeur du patrimoine non-agricole du débiteur : est-ce *l'ensemble* de ce passif ou bien une *partie* seulement -- proportionnelle à l'importance que l'avoir agricole représente dans l'ensemble du patrimoine débiteur. C'est la seconde solution qui a été admise par le rapporteur de la loi au Sénat ainsi que les auteurs. V. Stoeanovici, *op. cit.*, page 74.

(2) Dans le calcul du maximum de dettes par hectare, les emprunts en lettres de gage « seront comptés au cours du jour de la publication de la présente loi » — ce qui constitue une disposition équitable,

de 1932, dans les délais prévus par elles. Certaines conditions sont pareilles à celles du point précédent B), savoir : le plafond — et dispense de plafond pour les dettes conclues en vue d'achat de terres ; calcul des lettres de gage au cours du jour de la promulgation de la loi ; on calcule dans le maximum fixé par ha. le capital initial emprunté seulement.

Les débiteurs de cette catégorie sont dispensés de réaliser une proportion quelconque entre leur patrimoine agricole et non-agricole. Par contre, ils doivent prouver que 80 % de la dette initiale (sans compter les intérêts) a pour origine l'achat de terres, l'acquisition ou l'augmentation de l'inventaire vif ou mort, des constructions agricoles, des plantations et améliorations foncières, irrigations, endiguements, drainages, la couverture de dégâts résultant de l'incendie, d'inondations, de grêle, de gelée, de sécheresse qui ont détruit 80 % des ensemencements ou des récoltes, de même que d'autres investissements agricoles. Ce pourcentage n'est obtenu qu'ayant en vue les dettes directement contractées et sans que l'on fasse entrer dans le calcul les dettes exceptées du moratoire (solution contraire aux lois précédentes). N'entrent également pas dans le calcul la note du revenu des maisons situées dans les villes qui appartiennent aux agriculteurs et sont habitées par eux-mêmes, de même que les pensions, salaires et indemnités résultant de charges et fonctions à caractère temporaire.

★
★★

Certains propriétaires ne sont cependant pas soumis à l'obligation de plafond et de causalité agricole :

1) Ce sont les propriétaires possédant plus de 50 ha. dont l'occupation principale est l'agriculture, dont le revenu agricole représente au moins 60 % de leur revenu total et dont les investissements dans le domaine agricole sont reconnus par le Ministère de l'Agriculture. Cette dispense de plafond, etc., est néanmoins immédiatement répétée après (art. 2, point D) portant que « ne sont pas soumises aux conditions ci-dessus (plafond et causalité agricole) les propriétaires agricoles de toutes catégories dont 60 % de leur revenu provient de l'agriculture et dont l'occupation principale est l'agriculture » (1) *sans plus exiger cette fois-ci « des investissements notoirement reconnus par le Ministère de l'Agriculture »*. Le débiteur aura donc intérêt à utiliser ce paragraphe beaucoup plus avantageux. De plus, cette disposition est applicable selon le texte même aux « propriétaires agricoles de toute catégorie » ce qui met directement en échec les conditions exigées pour les débiteurs de 10 à 50 ha. (voir ci-dessus) ainsi qu'à ceux jusqu'à 10 ha.

2) Ne sont non plus soumis aux conditions de plafond et de causalité agricole les sinistrés de guerre et leurs successeurs qui prouvent que leurs inventaire, culture et installations agricoles ont été endommagés et que les dommages évalués alors et rapportés à la valeur actuelle du leu (2) représentent au moins 70 % du quantum de leurs dettes initiales et, enfin, qu'ils ont introduit des

(1) Remarquer que l'on exige deux conditions différentes qui ne s'excluent pas nécessairement : 1° que 60 % du revenu proviennent de l'agriculture et 2° que leur occupation principale soit l'agriculture.

(2) On a décidé lors des discussions parlementaires de multiplier par 33 (coefficient de dépréciation de la monnaie roumaine d'après

demandes en qualité de débiteurs agricoles invoquant le bénéfice des lois alors en vigueur.

On prévoit aussi le cas où les débiteurs n'ont pas fait les déclarations exigées par la loi du 19 avril 1932. Ils pourront bénéficier de la loi du 14 avril 1933 s'ils cultivent eux-mêmes leurs terres et si 90 % de leur revenu imposable provient de l'agriculture (à l'exception de la maison d'habitation et des revenus occasionnels provenant de charges ou de fonctions à caractère temporaire). Rappelons à cette occasion que seule la catégorie des débiteurs de 0 à 10 ha. n'est pas astreinte à effectuer la déclaration suivant les lois d'assainissement de 1932 (1). Les autres catégories, de 10 à 50 ha. et de 50 à 100 ha., y restent soumises (2).

la loi de stabilisation) les dommages évalués dans l'après-guerre. Il aurait été plus juridique de tenir compte des dépréciations monétaires de chaque époque, mais cela entraînerait des complications de calcul.

(1) Du reste pour cette catégorie la déclaration d'assainissement devait être effectuée par le créancier. On ne pouvait donc pas faire supporter au débiteur les conséquences de la négligence du créancier, et ne pas le faire profiter du nouveau moratoire de 1933 si son créancier n'a pas fait le nécessaire sous le régime législatif précédent.

(2) Il faut faire ici une remarque plus générale : toutes les catégories de débiteurs sont astreintes à avoir bénéficié des lois précédentes d'assainissement, sauf ceux au-dessous de 10 hectares. Or, la loi récente du 14 avril 1933 n'exige pas la citoyenneté roumaine pour bénéficier du moratoire. La question n'a pas d'importance pour ceux qui ne peuvent profiter de la présente loi qu'après avoir bénéficié des lois antérieures, qui, elles, exigeaient la citoyenneté roumaine. Pour les débiteurs au-dessous de 10 hectares qui profitent de la nouvelle loi (avril 1933) de plein droit, la citoyenneté n'est plus nécessaire. Des étrangers pourront donc bénéficier du moratoire s'ils se trouvent dans cette catégorie.

§ 3. — *Autres conditions du moratoire*

1) *La durée du moratoire.* — La loi accorde donc un moratoire (1), mais seulement, dit-elle aux débiteurs agricoles précédemment envisagés. Le moratoire est de 5 ans avec un intérêt de 1 % par an pour les laboureurs ayant jusqu'à 10 ha. de terre et les catégories assimilées (c'est le point A de notre § 2 ci-dessus) ainsi que pour les propriétaires de 10 à 50 ha. inclus (c'est le point B du § 2 ci-dessus). A l'expiration de ce délai le Conseil des Ministres est autorisé à prolonger le moratoire encore pour 5 ans au maximum.

Pour les débiteurs agricoles de plus de 50 ha., le moratoire accordé est de deux ans seulement et porte un intérêt de 3 % par an ; le Conseil des Ministres peut le prolonger de 3 ans lors de son expiration.

Ainsi donc, le législateur ne donne pas de solution définitive à la question des dettes agricoles ; il se contente d'éloigner l'exigibilité de la créance, espérant qu'à la fin de cette période, une transaction à l'amiable serait intervenue entre les parties. Nous verrons dans quelle mesure cette transaction doit être estimée possible.

Le moratoire n'opérerait qu'étant invoqué par le débiteur, sans que l'instance de jugement puisse s'en prévaloir d'office. Néanmoins les auteurs (2) estiment que les renoncements anticipés doivent être considérés comme illicites.

2) *Le calcul de la créance.* — La créance que la loi prend en considération est celle du 1^{er} avril 1933. Elle

(1) Voir sur la nature du moratoire : Jean Miloae, *Etude sur le terme de grâce*, Thèse, Paris 1932, pp. 177 et suivantes.

(2) Voir Stoeanovici, *op. cit.*, p. 47.

doit être antérieure au 18 décembre 1931, le moratoire ne s'appliquant pas aux créances postérieures à cette date. On entend par créance — selon l'article 7 — le montant du capital et des intérêts stipulés par la convention avec les réductions consenties par les parties ou établies par les lois qui ont réduit ces intérêts (exemple : les lois contre l'usure) — si les intérêts conventionnels sont plus grands. L'article 7 qui est le siège de la matière ne s'occupe pas des autres sommes d'argent qui peuvent être incorporées à la créance, tels les commissions, frais d'administration, honoraires d'avocat. Le débiteur pourra et devra même discuter la teneur exacte de la créance (1).

3) *Situation des débiteurs agricoles qui ne peuvent bénéficier du moratoire.* — La loi leur fait quand même des avantages. Elle accorde à tous les « débiteurs propriétaires ruraux » un moratoire de 6 mois — à condition que le quantum des dettes dépasse le revenu brut annuel du débiteur tel qu'il résulte des rôles fiscaux. On ne précise pas s'il s'agit du revenu agricole proprement dit ou du revenu général (ce que nous croyons). Après l'expiration de ce moratoire, ils ne pourront être poursuivis s'ils offrent le paiement de leurs dettes en 5 annuités égales, exigibles le 1^{er} décembre de chaque année et avec un taux d'intérêt supérieur de 2 % au taux d'escompte de la Banque Nationale de Roumanie.

4) *Le moratoire des dettes garanties ou endossées.* — Lorsque le débiteur agricole bénéficiant du moratoire des

(1) La loi rappelle — ce qui n'est qu'une disposition de droit commun — que les institutions de crédit et les créanciers qui possèdent des registres, sont obligés de livrer aux intéressés des copies certifiées conformes et des extraits de compte d'après les registres, afin de faire la preuve du capital et des intérêts perçus.

dettes garanties ou endossées par d'autres personnes de n'importe quelle manière, ces obligations seront réduites ou échelonnées conformément au quantum, aux conditions ou termes de paiement de la créance principale (art. 24) et le créancier ne pourra exiger que le montant réduit de la dette.

Par ce moyen les garants et endosseurs profitent de la loi sans avoir à remplir les conditions générales exigées aux débiteurs agricoles. Néanmoins le droit au moratoire du débiteur principal n'empêche pas l'exécution des gérants et endosseurs.

On se demande avec raison si les dispositions exposées ci-dessus ne sont pas mises en échec par d'autres textes de la loi. Ainsi l'article 12 (qui s'occupe des exceptions au moratoire) porte que le moratoire ne s'applique pas :

(Art. 12 o.) « aux débiteurs (et donc aux garants, disons-nous) dont la dette ne dépasse pas le revenu brut annuel imposable au global ;

(Art. 12 p.) « aux débiteurs qui ne sont pas des personnes physiques à l'exception des associations d'achat ».

Est-ce que ces exceptions qui concernent les débiteurs auront effet aussi à l'encontre des garants ? Le législateur n'a pas précisé ce point important. L'article 24, rédigé dans des termes plus généraux, ne pose pas de condition spéciale pour que les endosseurs ou garants bénéficient de la loi. Lequel de ces deux textes prévaut-il sur l'autre ? Ce point de droit est sujet à discussion. Certains auteurs (voir Stoeanovici, *op. cit.*, p. 229) prétendent que le texte général doit prévaloir sur les autres parce que, est-il dit « la loi n'imposant aux garants ou endosseurs l'accomplissement d'aucune condition, ils auront

le droit de bénéficier des dispositions de faveur de l'article 24 quelle que soit leur situation ».

Mais si l'on acceptait une telle interprétation, les textes apportant des exceptions aux principes généraux ne trouveraient plus d'application. Or tel n'est pas le cas. Nous estimons, par contre, que les textes exceptant les débiteurs du moratoire doivent recevoir application quant aux endosseurs et garants, car au cas contraire ceux-ci devraient bénéficier du moratoire refusé aux débiteurs. C'est une situation exorbitante que très probablement le législateur n'a pas voulu.

Le moratoire des endosseurs et garants ne s'applique pas aux institutions de crédit ; lorsqu'elles auront garanti une traite elles se trouveront donc obligées, quel que soit le régime du débiteur principal. Cette disposition a été demandée et édictée en faveur de l'Institut d'Emission.

5) *Autres bénéficiaires.* — a) La loi du 14 avril 1933 bénéficie également à ceux qui ont un droit d'usufruit conformément à l'art. 285 du Code civil roumain, sur un bien immobilier agricole, même s'ils ne possèdent en pleine propriété aucun autre immeuble agricole, à condition de ne pas préjudicier les droits prévus par la loi en faveur des enfants. C'est une disposition que nous avons rencontrée déjà lors de la première loi sur l'allégement.

b) Les parents qui administrent les biens de leurs enfants mineurs, les tuteurs et les curateurs des mineurs et des interdits, les époux administrateurs et usufruitiers légaux des biens dotaux, pourront demander à bénéficier du moratoire au moment et pour ceux dont les biens se trouvent sous leur administration. Ils pourront constituer toutes les garanties imposées par la loi pour

le compte de ceux dont ils administrent les biens, sans accomplir les formalités exigées par le Code civil. A la demande des époux débiteurs, l'actif et le passif de l'épouse peut former un total avec l'actif et le passif de l'époux. C'est encore une disposition reproduite de la première loi sur l'allégement.

SECTION II. — LES GARANTIES OFFERTES AUX CRÉANCIERS

Les créances qui ont été soumises aux dispositions de la loi — soit qu'elles l'aient été au moratoire, ou aient fait l'objet d'une transaction amiable — sont garanties par une hypothèque légale. Celle-ci porte sur toutes les propriétés immobilières du débiteur ; elle prend rang du jour de son inscription dans le registre des mutations immobilières ou dans les livres fonciers. On discute les conditions de cette hypothèque légale :

On ne sait, en premier lieu qui la prendra. Répondre : toute partie intéressée, autrement dit tout créancier (1).

Comme les créances auxquelles elle bénéficiera sont également inconnues il faudra la prendre au profit de tous les créanciers du débiteur.

Enfin comme le quantum même des créances n'est pas encore déterminé, on ne peut le préciser dans la demande.

Telle quelle, l'hypothèque légale ne serait plus simplement qu'un droit réel de garantie. Le législateur a

(1) L'art. 38 du règlement prévoit que cette hypothèque prend rang à l'encontre des créanciers postérieurs au 8 avril 1933. Elle profite donc à tous les créanciers antérieurs à cette date, même à ceux exceptés de l'application de la loi. Entre les créanciers antérieurs au 8 avril 1933, l'hypothèque légale a le même rang, même si les dates auxquelles les inscriptions furent prises ne concordent pas.

employé un terme impropre qui explique en même temps la méconnaissance des formalités hypothécaires exigées par le droit commun roumain (l'hypothèque légale du droit roumain est pareille à l'hypothèque légale du droit français).

Cependant telle quelle, « l'hypothèque légale » est très utile car elle protège les créanciers soumis au moratoire. En effet, si elle n'avait existé, la chose suivante aurait pu se passer : nous rappelons qu'il y a des créances et des créanciers exceptés du moratoire, tandis que d'autres y sont soumis. Si tout serait resté en état, les créanciers exceptés du moratoire auraient brusquement eu devant eux une masse beaucoup plus importante à exécuter. Ils auraient pu se payer intégralement, ne laissant aux autres créanciers qu'une faible part. Ils auraient joui ainsi d'un véritable privilège. Dès que l'hypothèque légale a été inscrite, les poursuites de ces créanciers ne peuvent plus avoir lieu.

La loi sauvegarde néanmoins et respecte « tous les privilèges et hypothèques existantes ainsi que leur rang » afin de prévenir l'objection d'inconstitutionnalité. Cette disposition sera appliquée — et ce sera le droit commun — dès que le moratoire sera expiré ou bien en l'hypothèse de poursuites effectuées par les créanciers exceptés.

Une autre mesure est prise en vue de protéger les créanciers, c'est l'article 33. Il y est dit que toutes les aliénations et constitutions de droits réels constituées après le dépôt de la loi (5 avril 1933) ne sont pas opposables aux créanciers antérieurs à la date du dépôt. On veut ainsi mettre le créancier à l'abri des aliénations volontaires du débiteur (la disposition précédente le pro-

tégeant contre les exécutions forcées). Deux exceptions seulement sont prévues : a) l'une est au profit des gages sur récoltes que le débiteur peut donc se faire constituer pour se procurer les fonds nécessaires à l'exploitation et b) une autre qui concerne les « droits réels constitués en faveur du Crédit Hypothécaire Agricole de Roumanie » dont la loi veut protéger et faciliter les opérations.

La sanction de l'aliénation n'est pas son annulation mais la possibilité pour le créancier de poursuivre les biens du débiteur sans que celui-ci puisse lui opposer le moratoire (voir Steanovici, *op. cit.*, p. 248).

SECTION III. — SUSPENSION DES EXÉCUTIONS FORCÉES EFFECTUÉES SUR LES BIENS DU DÉBITEUR

Comme une conséquence normale du moratoire on supprime de plein droit toutes les exécutions forcées antérieures à la promulgation de la loi et concernant les biens des débiteurs qui en bénéficient de ses dispositions. Seule, l'exécution des créances exceptées est permise.

Au cours des moratoires accordés et des échelonnements consentis, aucun créancier ne pourra — pour une cause ou un titre antérieur au 18 déc. 1931 (quelle que soit la nature de la créance ou du titre par laquelle celle-ci est constatée) — instituer ou continuer n'importe quelle mesure de poursuite ou d'exécution sur les meubles, immeubles ou revenus des débiteurs qui bénéficient des dispositions de la loi. L'explication est que la créance n'étant pas exigible les mesures d'assurance restent sans effet. Quant aux mesures de poursuite et d'exécution pendantes devant les instances de fonds les débiteurs prouveront leur admissibilité au moratoire et demanderont la

levée de ces mesures. La solution est discutée pour le cas où des mesures d'exécution sont pendantes devant la Haute Cour de Cassation (1).

Les dispositions ci-dessus ne sont pas applicables aux créances exceptées du moratoire. Parmi ces créances il faut encore faire une distinction, la loi parle de la suspension des mesures de poursuite et d'exécution seulement « au cours de *moratoires accordés* et des *échelonnements consentis*. Chaque fois donc que le débiteur sera dans une situation différente et bénéficiera d'autres avantages (ainsi suspension pour 5 ans des déclarations de faillite pour les institutions de crédit, l'insaisissabilité d'un cinquième réservé au débiteur lorsque celui-ci abandonnera sa fortune au créancier, etc.), les « mesures de poursuite ou d'exécution » ne seront plus suspendues.

Mais la loi a pensé aussi aux créanciers. Il serait exorbitant que les débiteurs, profitant du moratoire, puissent faire prescrire les créances et actions des créanciers. Aussi prend-elle soin par son article 27 d'interrompre au cours de son application les prescriptions et déchéances qui pourraient courir contre les créanciers dont les créances ont été soumises au moratoire ou prévues par lui. On ajoute avec raison que les prescriptions ne pourraient davantage courir contre le créancier pendant toute transaction amiable intervenant entre créancier et débiteur.

Au cas où, sur la base des lois actuelles ou des lois sur l'allègement qu'on a abrogées, on a obtenu la suspension des poursuites immobilières, l'adjudicataire peut demander la restitution de la somme déposée comme prix.

(1) Le problème se posera en pratique pour les ordonnances d'adjudication. V. détails dans Stoeanovici, *op. cit.*, page 241.

SECTION IV. — VENTE DES RÉCOLTES SOUS SÉQUESTRE
ET DES IMMEUBLES PENDANT LE MORATOIRE

Des mesures dérogatoires au droit commun ont été prises pour faciliter la situation du débiteur dont les biens sont sous séquestre. Ainsi s'il est empêché de vendre ses récoltes « à cause d'un séquestre de n'importe quelle nature » le président du tribunal a le droit de prononcer une ordonnance présidentielle définitive et sans appel en vertu de laquelle les récoltes quoique séquestrées et immobilisées puissent être vendues avec les formes légales, afin de couvrir à temps le terme de l'amortissement, le taux d'intérêt ainsi que toute obligation que le débiteur aurait à remplir. En effet le débiteur peut être sujet aux poursuites d'un créancier postérieur au 18 décembre 1931, ou bien d'un créancier excepté par la loi. On donne au débiteur la possibilité, même dans ces circonstances de pouvoir payer les termes du moratoire.

La loi autorise les débiteurs agricoles (les débiteurs urbains dont la loi s'occupe par ailleurs sont donc exclus) à vendre les immeubles avec l'autorisation du tribunal et en vue de l'arrangement de leurs créances. La vente sera effectuée par licitation publique, le tribunal fixant le prix à partir duquel commenceront les enchères. Les créanciers hypothécaires de l'immeuble et ensuite les créanciers chirographaires seront acquittés proportionnellement et conformément au tableau (on respecte donc les hypothèques et privilèges existants).

SECTION V. — LA DÉCHÉANCE ET L'ABANDON

La loi du 14 avril 1933 pour être favorable aux débiteurs prévoit néanmoins la déchéance de ceux qui ne rempliront pas l'une des obligations par elle prévue (ainsi par exemple le paiement des intérêts dus) (1). La seule excuse qui pourra être invoquée par le débiteur pour ne pas payer un terme, est le cas de force majeure ou de tout autre sinistre qui lui causerait un manque de revenus. On a précisé aux débats parlementaires que la force majeure avait le sens donné par le Code civil. La loi distingue du reste « la force majeure » de « tout autre sinistre ». Ce sont deux hypothèses différentes.

Quant à l'opération du paiement elle doit être effectuée suivant le droit commun au domicile du débiteur ; le créancier doit aller le demander (le paiement est « quérable ») Ce n'est qu'en cas de refus négatif et de carence du débiteur que celui-ci encourt la déchéance. La déchéance ne pourra être invoquée que par le créancier qui n'aura pas été payé ; tout autre créancier ayant reçu son dû n'est pas recevable pour s'en prévaloir.

Le premier effet de la déchéance est de remettre les créanciers dans tous leurs droits et privilèges antérieurs.

La loi prévoit néanmoins pour les débiteurs déchus une modalité qui peut du reste être utilisée aussi par les autres débiteurs, c'est « l'abandon » (2). Il consiste à

(1) La déchéance est maintenant admise pour le non-paiement des intérêts. La loi du 26 octobre 1932 ne prévoyait, à son § 2, que « la poursuite sans mise en demeure, sommation ou jugement ».

(2) Selon le droit commun « l'abandon » se caractérise par la « cession des biens » prévue à l'art. 1125 du C. civ. roumain (art. 1268 du C. civ. français). La cession des biens était un moyen donné au

déclarer que « aucun des débiteurs mentionnés dans la loi » (et donc les débiteurs agricoles et urbains) ne pourra être poursuivi s'il abandonne aux créanciers $\frac{4}{5}$ de ses biens « existant lors du dépôt à la Chambre des Députés de la présente loi » (autrement dit le 5 avril 1933). Cette date fut choisie pour éviter les ventes précipitées des débiteurs ce qui n'aurait pas manqué d'arriver si on avait pris comme date « la publication de la loi » (proposée par certains mais repoussée, et avec raison).

Ayant effectué l'abandon le débiteur conserve dans son patrimoine libre de toute charge $\frac{1}{5}$ de son avoir (1), le droit de le choisir lui appartenant dans tous les cas. Ce $\frac{1}{5}$ est considéré comme un minimum intangible d'existence mais qui ne peut pas dépasser en nature 200 ha. de terres rurales. Pour les immeubles urbains aucune restriction n'a été introduite.

Au cas où le débiteur abandonne les $\frac{4}{5}$ de son avoir ou bien l'ensemble de ses biens, si le partage ne peut pas être effectué en nature ces biens seront mis en vente par adjudication publique. A la demande de tout intéressé les instances compétentes, en Chambre de Conseil, institue-

débiteur malheureux qui par la cession de l'ensemble de sa fortune à ses créanciers pouvait éviter la prison pour dettes (qui n'a jamais, du reste, existé en Roumanie). L'« abandon » prévu dans la loi d'avril 1933 n'empêche certainement pas le débiteur, s'il le préfère, d'user de la cession des biens prévus par le Code civil.

(1) On discute de savoir si dans ce $\frac{1}{5}$ sont compris aussi les biens ordinairement insaisissables de par le droit commun (art. 406 du Code pénal roumain et suivants) savoir : certains vêtements, instruments de travail, animaux, etc. Comme la loi est favorable aux débiteurs il semble qu'on ne devrait pas comprendre dans ce $\frac{1}{5}$ les objets cités. Le texte n'apporte toutefois aucune précision.

ront un séquestre judiciaire qui administrera (1) les biens abandonnés, déposera les sommes résultant de l'administration et requèrera la mise en vente des immeubles conformément aux règles relatives aux biens des incapables.

L'Etat s'est réservé un droit de préemption sur les biens ruraux, qu'il peut exercer dans un délai de deux mois à partir de l'adjudication définitive ; l'inconvénient est que pendant ce délai l'acquéreur sera dans l'incertitude s'il est ou non propriétaire définitif. Si le bien rural est acquis par l'Etat, l'Etat acquittera le prix de l'adjudication en rente d'Etat amortissable en 10 ans avec 5 % d'intérêt.

On a longuement discuté sur la nature juridique de l'abandon. On craignait que, telle qu'elle était conçue, cette institution diminuait de $\frac{4}{5}$ le gage du créancier et que donc, en portant ainsi atteinte à la créance, l'abandon était contraire à la Constitution. Nous nous rallions à l'opinion contraire caractérisant le $\frac{1}{5}$ des biens restant au débiteur comme frappés d'insaisissabilité au même titre que le minimum d'existence laissé par le Code de procédure civile en cas d'exécution forcée.

La loi ne prescrit toutefois aucun terme pendant lequel l'abandon devra être effectué ; il en résulte que fort probablement le débiteur ne l'emploiera qu'en tant que moyen extrême et lorsqu'il sera sur le point d'être exécuté par ses créanciers.

Ayant effectué l'abandon, le débiteur n'est point pour

(1) Le séquestre judiciaire n'administrera que les biens à lui échus ($\frac{4}{5}$) et le débiteur son $\frac{1}{5}$. On aperçoit les grosses difficultés pratiques lorsque en cas de patrimoine indivisible séquestre et débiteur seront obligés d'administrer ensemble.

cela libéré de l'ensemble de son passif, mais selon le principe de l'article 1127 du Code civil roumain (équivalent au 1270 français) jusqu'à concurrence de la valeur des biens laissés aux créanciers seulement. Il reste obligé à acquiescer, dès qu'il reviendra à meilleure fortune, le restant de ses dettes. « Par ce moyen » avoue le rapporteur de la loi au Sénat « on donne au débiteur la possibilité de refaire son patrimoine, ce qui est, à n'en pas douter, dans le propre intérêt des créanciers ».

SECTION VI. — LES FORMALITÉS PROCÉDURALES

A) Les formalités procédurales entreprises sous le régime des lois précédentes sont annulées. Les procès pendants conformément aux lois des 19 avril et 26 octobre 1932 sont éteints. Les actes et les preuves administrés pourront seulement être encore invoqués.

La loi du 14 avril 1933 n'a pas pour cela institué des instances spéciales de jugement. La première loi sur l'allégement agricole (avril 1932) prévoyait des instances spéciales par devant lesquelles devaient être effectuées les demandes et déclarations d'allégement, et qui statuaient sur leur admissibilité. Ces instances prenaient des décisions au fond. Dans la seconde loi sur les dettes agricoles (octobre 1932) la décision des instances d'assainissement était de principe : elles statuaient sur l'admissibilité provisoire des débiteurs à bénéficier de la suspension des poursuites en réservant ultérieurement la décision au fond.

La nouvelle loi du 14 avril 1933 ne prévoit pas d'instances spéciales qui se prononcent expressément sur l'aptitude du débiteur à bénéficier du moratoire. Le béné-

fice à la loi n'est discuté que devant l'instance appelée à exécuter les biens du débiteur et c'est à cette occasion que celui-ci opposera l'exception de son droit au moratoire. A cet égard l'art. 11 s'exprime clairement dans son alinéa 4 : « les instances de *fond* des poursuites — en tout stade du procès — sont compétentes à juger soit le non-accomplissement des conditions requises pour les débiteurs par la présente loi, soit la déchéance de ceux-ci pour le non-accomplissement des obligations. »

Cependant dans l'article 34 du règlement de la loi on prévoit la possibilité pour le débiteur de demander directement en justice la constatation de son aptitude à bénéficier de la loi ; le même article permet aussi aux créanciers d'introduire une action principale afin de contester le droit du débiteur.

En outre des dispositions sont prises pour faciliter les transactions amiables. Ainsi :

a) La loi déclare que l'accord conclu entre débiteurs et créanciers constitue un titre exécutoire. On ne peut cependant accorder le titre exécutoire aux actes conclus sous seings privés. Ce serait un droit trop exorbitant. Aussi ne faut-il accorder le titre exécutoire à cet accord que s'il a été établi par un moyen judiciaire ou bien, en cas de convention amiable par acte authentique (1).

b) Chaque fois que la loi prévoit des offres de la part du créancier au débiteur ou inversement elles seront faites par des notifications écrites, exemptes de timbres

(1) Tout acte, convention ou litige conclu ou né par l'application de la présente loi sera porté a) devant la justice de paix du domicile du débiteur pour les propriétés jusqu'à 10 ha. ; b) devant le tribunal de la situation de l'immeuble pour les propriétés supérieures à 10 ha,

ou toutes autres taxes et par l'entremise des huissiers, des notaires publics ou communaux.

c) Tous les actes, conventions, abandons et accords de toute nature conclus ou nés par suite de l'application de la loi sur la réglementation des dettes sont soumis au paiement de la moitié des droits de timbre et d'enregistrement.

d) Si par ces accords on a consenti une réduction de créance, les impôts et les taxes afférentes dues à l'Etat seront calculés seulement pour le montant qui reste à payer.

B) Les instances judiciaires peuvent réduire le montant des prestations accessoires : commissions, frais de contentieux et d'administration, dommages anticipés, honoraires d'avocats, etc., prévus dans le contrat d'emprunt et même les annuler si elle les trouvent injustifiées et exagérées. L'énumération n'est qu'énonciative, et pas limitative. Elle suscite des questions d'ordre constitutionnel que nous retrouverons plus loin.

C) Quant au paiement du capital et des intérêts dus conformément à la loi, s'il y a eu convention entre les parties ils seront payés dans les conditions prévues par elles. Faute de convention ou en cas de refus de les recevoir, la somme sera déposée au Receveur des impôts et le Tribunal compétent procédera à la répartition des sommes aux créanciers conformément au droit commun.

SECTION VII. — LES EXCEPTIONS A LA LOI :

CAS OU LE MORATOIRE NE TROUVE PAS APPLICATION

Le législateur guidé par les considérations les plus diverses a laissé en dehors de la loi du 14 avril 1933 différentes catégories de débiteurs. Ce sont :

1° Les débiteurs qui payent l'impôt professionnel ; ils ne sont pas considérés comme ayant pour occupation principale l'agriculture. La disposition est inscrite à l'article 2 C. donc à la catégorie des débiteurs propriétaires de plus de 50 ha. Vaut-elle alors seulement pour cette catégorie de débiteurs ou bien pour toutes les autres ? Il faut accepter la seconde interprétation parce que, n'étant pas considérés comme étant agriculteurs, ils ne peuvent par définition bénéficier du moratoire.

2° Le moratoire ne pourra non plus être invoqué lorsque les créanciers feront certaines offres aux débiteurs. On a décidé que l'offre (qui conduit à la réduction de créance) sera faite *par les créanciers* et ceci pour prévenir l'objection d'inconstitutionnalité. Les offres suivantes sont prévues :

a) les créanciers pourront exiger des débiteurs jusqu'à 10 ha. et assimilés, de payer la moitié de la créance existante au 1^{er} avril 1933 avec un taux d'intérêt de 4 % par an.

b) aux débiteurs propriétaires de 10 à 50 ha. et assimilés, de payer 2/3 de la créance existante au 1^{er} avril 1933 avec un intérêt de 4 % par an.

Le revenu des débiteurs prévus aux points ci-dessus est celui inscrit dans les rôles pour les impôts élémentaires. C'est donc par eux que l'on détermine la capacité de payement.

c) aux débiteurs propriétaires de plus de 50 ha. de payer 3/4 de la créance existante au 1^{er} avril 1933 avec un intérêt de 5 %.

Dans tous ces cas les débiteurs sont obligés de payer les créances à partir du 1^{er} décembre 1933 en deux semestrialités égales le 1^{er} juin et le 1^{er} décembre de chaque

année (1). Ces semestrialités doivent remplir différentes conditions pour ne pas priver le débiteur des moyens d'existence :

— elles ne doivent pas dépasser le tiers du revenu des débiteurs ayant de 0 à 10 ha. ;

— ne pas dépasser la moitié du revenu des débiteurs propriétaires de 10 à 50 ha. ;

— pour les débiteurs agricoles ayant plus de 50 ha. (2), elles ne doivent pas dépasser $\frac{2}{3}$ de leur revenu global, avec la condition supplémentaire que la durée des paiements ne dépasse pas 10 ans ; à l'expiration de ce délai le débiteur pourra être poursuivi pour le restant de sa dette.

La loi permet naturellement à tous ces débiteurs d'offrir des cotes supérieures à celles prévues ci-dessus, de même que toutes autres garanties réelles ou personnelles acceptées par les créanciers. Le législateur espère, somme toute, que ces conventions seront provoquées et conclues pendant le moratoire et que le créancier pré-

(1) Le calcul de ces semestrialités sera fait à partir du 1^{er} juin ou 1^{er} déc. qui suivra la convention amiable et non pas nécessairement à partir du 1^{er} déc. 1933 car, sans cela, les créanciers retarderont sans doute la convention pour demander plusieurs semestrialités au débiteur, lequel ne pouvant faire face à cet important paiement se verra déchu du moratoire. V. dans ce sens, Stoeanovici et autres, p. 99.

(2) La loi emploie l'expression de « revenu global » seulement pour cette catégorie de débiteurs. Pour les autres on ne parle que de « revenus ». C'est une inadvertance et il faut, dans tous les cas, entendre le « revenu global » étant donné que le législateur a eu en vue la *capacité de paiement* du débiteur. On a déclaré à maintes reprises que le fondement de la loi est de faire payer le débiteur selon sa capacité de paiement. Or, capacité de paiement signifie revenu global.

féra s'y soumettre que de subir les conditions désavantageuses du moratoire : c'est l'idée cardinale de la loi.

Cependant ces conventions ne peuvent avoir pour objet les créances que la loi entend mettre en dehors du moratoire et dont nous trouverons plus loin l'énumération.

Lorsque le débiteur a plusieurs créanciers, la décision de ceux qui représentent $\frac{2}{3}$ des créances est obligatoire pour tous (1). C'est un principe général qui s'applique — remarquons-le — chaque fois qu'il y a plusieurs créanciers ; toutefois ceux des créanciers qui représentent un tiers du passif gardent encore le droit de contester au débiteur le bénéfice de la loi. Le consentement des créanciers sera pris sur la demande de l'intéressé par l'instance compétente qui convoquera à cette fin les créanciers dans un délai maximum de 30 jours à partir de l'introduction de la demande. Cette modalité de procéder ressemble singulièrement au concordat commercial où la majorité fait la loi et aboutit à un échelonnement des paiements. C'est donc, ici, une espèce de concordat civil que l'on a créé. A cette occasion des discussions contradictoires auront lieu devant le tribunal, quant à l'existence et au quantum des créances (les preuves à l'appui seront produites selon le droit commun sans les restrictions prévues au cas du concordat commercial (2). Enfin tout naturellement en cas de déchéance du débiteur c'est la créance initiale qui devient exigible.

3° Une autre série de créances est expressément exceptée de l'application de la loi. Ne sont donc pas soumises au moratoire :

(1) Les lettres de gage foncières seront calculées à leur valeur réelle.

(2) Une analogie avec le concordat commercial consiste à exiger la présence personnelle des créanciers.

a) en premier lieu les créances de l'Etat, des départements, des communes, des régies autonomes, des Chambres et unions professionnelles de commerce et d'agriculture ;

b) des banques des instituteurs et des prêtres constituées conformément au code de la coopération, envers leurs membres ;

c) aux dettes de toutes sortes envers les paroisses et les comités scolaires et envers les institutions d'assistance des hôpitaux (Ephorie des Hôpitaux civils, Administration St-Spiridon de Yassy, Etablissements Brancovenesti et l'hôpital Beldiman de Barlad) ;

d) aux pensions alimentaires et aux rentes viagères, aux créances des invalides, des orphelins et des veuves de guerre, jusqu'à concurrence de 150.000 leis ainsi qu'aux créances des mineurs provenant des restant de prix de vente de terrains agricoles et de fonds qui ont été placés avec l'autorisation de la justice ;

e) aux restitutions de dot entre époux en cas de dissolution du mariage et aux restitutions de biens des mineurs par les tuteurs ;

f) aux contrats de location en ce qui concerne les loyers et les fermages ;

g) aux locations de service et aux prestations de travail manuel et intellectuel ;

h) aux salaires et aux pensions ;

i) aux dommages résultés d'infractions à la loi pénale (1) même si l'infraction a été amnistiée ;

(1) Par analogie il faut étendre cette disposition aussi aux délits ou quasi-délits civils. Car on ne saurait, en invoquant le moratoire, échapper aux conséquences de ces délits quels qu'ils soient.

j) aux créances que l'on exécute conformément à la procédure des faillites et des concordats (1) ;

k) aux commerçants et aux industriels en ce qui concerne leurs dettes commerciales ou industrielles ;

l) aux créances qui ont à leur base un gage de lettres foncières urbaines ou rurales, des effets publics, des obligations communales ou départementales garanties par l'Etat ou des actions diverses. Les créanciers pourront donc vendre le gage, la partie de la créance non-couverte par la réalisation du gage bénéficiant du moratoire ;

m) aux débiteurs qui ont obtenu la reprise de leurs dettes par l'Etat conformément au plan de stabilisation et jusqu'à concurrence des sommes obtenues, à l'exception des débiteurs ayant 10 ha. de terre et assimilés ;

n) aux créances dont la conversion a été effectuée par l'Institut de Crédit Hypothécaire Transitoire après le 30 novembre 1930 avec le droit pour les débiteurs de

(1) Cette disposition, rédigée en termes assez obscurs, est susceptible de plusieurs interprétations :

a) Signifie-t-elle que sont soustraites de l'application de la loi les créances contre les débiteurs qui connaissent la procédure de la faillite et du concordat. La loi n'a excepté du moratoire que les dettes commerciales ou industrielles des commerçants. Restent donc les dettes civiles. Mais celles-ci, à leur tour, sont soumises au régime de la faillite. En matière de concordat les dettes civiles peuvent également suivre le régime concordataire. Ainsi donc l'application du moratoire serait exclu dans les deux cas.

b) Une seconde interprétation signifierait que ne sont pas soumises au moratoire les créances qui s'exécuteraient même après la faillite ou le concordat.

c) Ne seraient pas soumises, enfin, au moratoire, les créances des créanciers déclarés en faillite ou qui auraient demandé et obtenu, eux, le concordat préventif. Mais cela encouragerait les demandes de concordat préventif et excepterait de nombreux débiteurs à l'application de la loi. V. Stoeanovici, *op. cit.*, pp. 176-77.

rembourser le montant actuellement dû, dans un délai de 15 ans avec un intérêt supérieur de 2 % au taux de l'escompte de la Banque Nationale pour les emprunts ruraux et de 4 % pour les emprunts urbains ;

o) aux directeurs et aux administrateurs délégués qui ont emprunté aux institutions qu'ils ont administrées ou qu'ils administrent. Pour les dettes contractées à ces institutions, ils ne peuvent invoquer le bénéfice de la loi que jusqu'à concurrence de la somme qu'ils ont eue comme capital et dépôts. Les administrateurs, les censeurs et les fonctionnaires des sociétés coopératives qui ont emprunté à ces institutions ne bénéficient pas des dispositions de la loi pour les sommes empruntées aux institutions qu'ils ont dirigées au cours de l'accomplissement de l'une des fonctions ci-dessus, sauf s'ils ont obtenu l'emprunt conformément à la décision annuelle de l'assemblée générale (et sans cette approbation seulement pour le quantum de la somme qu'ils ont comme capital ou dépôts) ;

p) aux débiteurs agricoles de toutes catégories dont les dettes ne dépassent pas au total 300 leis par hectare, ou 600 leis par hectare, pour les dettes envers les sociétés coopératives de toute nature ;

r) aux débiteurs dont la dette ne dépasse pas le revenu brut annuel imposable au global ;

s) aux débiteurs qui ne sont pas des personnes physiques à l'exception des associations paysannes d'achat (« obstii ») ;

t) aux exploitants de forêts en vue de la commercialisation ou de l'industrialisation même s'ils ont acheté le sol aussi ;

u) aux dettes envers les sociétés ou personnes physiques de nationalité étrangère (1) si celles-ci sont des créanciers directs ou si elles possèdent la créance par aval ou cession avec date certaine avant le 18 septembre 1931. Par personnes physiques de nationalité étrangère on n'entend pas ceux qui, ayant le domicile dans le pays, ne bénéficient d'aucune protection étrangère ;

v) aux créances qui dérivent des soultes de partage ;

x) aux sociétés de Crédit Foncier urbain qui fonctionnent en vertu de lois spéciales pour les prêts hypothécaires contractés en titres. Ces sociétés sont obligées de prolonger sur demande tous les emprunts contractés pour un terme inférieur à 10 ans, en emprunts à long terme avec paiements par annuités ;

y) aux débiteurs qui ont acquis les biens de leurs débiteurs après le 18 décembre 1931 par voie d'exécution forcée, par adjudication publique, et seulement en ce qui concerne ces biens.

Dans les lois précédentes sur les dettes les exceptions étaient de plusieurs sortes : a) la créance restait entière ; b) la créance tout en restant entière ne pouvait être réalisée que pendant 5 ans. Cette seconde catégorie est inconnue par la loi du 14 avril 1933. En conséquence les créanciers exceptés peuvent procéder de

(1) Jusqu'à présent on considérait comme critère de nationalité le siège social. Si la société avait son siège en Roumanie, elle était roumaine ; elle était étrangère si, en ayant son siège à l'étranger elle n'avait en Roumanie qu'une représentation commerciale. Cependant une décision toute récente de la Cour de Cassation (décision n° 952 du 10 février 1932) déclare que la société ne pourra être considérée étrangère si elle travaille en Roumanie de façon constante

suite à la réalisation de leurs droits. Cependant, comme les créanciers chirographaires exceptés sont primés par l'hypothèque légale des créanciers soumis au moratoire ils auront tout intérêt, parfois, à renoncer à ce régime de faveur.

4° Enfin une quatrième catégorie de créances ne sont pas soumises à la loi : ce sont « les accords intervenus entre créanciers et débiteurs en vertu des lois du 19 avril et 26 octobre 1932 » ainsi que ceux pour la réglementation des dettes antérieures au 18 décembre 1931. Ces accords sont donc — et restent — valables, les créanciers et débiteurs étant obligés à les exécuter sans pouvoir invoquer le moratoire. Par cette déclaration solennelle la loi respecte ainsi certaines conventions privées, déclaration rendue nécessaire par les nombreuses réglementations d'office des rapports entre créanciers et débiteurs. On veut encourager les transactions directes entre intéressés et raffermir ces transactions en conséquence. Seulement que la rédaction du texte étant ambiguë on ne peut savoir exactement s'il s'agit des « créanciers et débiteurs entrant dans les prévisions des lois d'avril et d'octobre 1932 » ou bien des « accords conclus sur la base de ces lois ». Si l'on se rallie à la première interprétation, l'accord des parties constituant une novation de la créance, celle-ci devient postérieure au 18 décembre 1931 et est donc, de toute façon, exceptée du moratoire ; c'est aux tribunaux à déterminer dans quelle mesure cet accord constitue une novation ou bien une simple modalité de paiement. Cette disposition soulève aussi d'autres questions que nous retrouverons plus loin.

SECTION VIII. — SITUATION DES INSTITUTIONS DE CRÉDIT

Diverses mesures ont été prises à l'avantage des institutions de crédit. Ainsi :

1) *Régime favorable aux institutions remplissant certaines conditions.* — Les dettes des agriculteurs propriétaires jusqu'à 10 ha. inclus (1) et celles des propriétaires sur la même étendue, de jardins de fleurs ou potagers cultivés dans les serres — envers les institutions de crédit ayant un placement agricole de 70 % qui n'ont pas perçu des intérêts, commissions et frais supérieurs à 18 % par an, et dont les dépôts à la date du 1^{er} janvier 1931 représentaient un total au moins égal avec le capital et provenaient dans une proportion d'au moins 50 % des paysans cultivateurs, des fondations scolaires et ecclésiastiques ou de toute autre association sans but lucratif — seront réduites de 25 % capital et intérêts si les institutions créancières ci-dessus exigent le paiement du $\frac{3}{4}$ du total des créances existantes au 1^{er} avril 1933. La créance ainsi réduite sera acquittée par semestrialités avec un intérêt annuel de 4 %. Les semestrialités ne pourront pas dépasser les cotes du revenu agricole.

Cette disposition est favorable aux institutions de crédit qui pourraient remplir les nombreuses conditions — et c'est la difficulté — exigées par la loi.

2) *La mobilisation des créances.* — La nouvelle loi réglementant les dettes procède à son tour à la mobilisation des créances qui entrent dans ses prévisions. A cet effet dans un délai de 60 jours de sa publication, les

(1) Les débiteurs assimilés à eux ne sont pas compris dans l'énumération.

débiteurs sont tenus de remettre à leurs créanciers des lettres de change qui seront exemptes de timbre. Ces lettres de change ainsi que celles actuellement existantes seront considérées comme renouvelées à terme par estampillage (☞) et mention de la somme payée. Les lettres de change des débiteurs bénéficiant de la loi sont considérées avoir l'échéance le 1^{er} novembre 1933 ; à partir de cette date les effets agricoles seront considérés prolongés de plein droit de 9 en 9 mois et ceux non agricoles de 3 en 3 mois. Le débiteur devra acquitter les intérêts aux termes prévus par la loi — le 1^{er} juin et le 1^{er} décembre — dates qui n'ont du reste aucun rapport avec le renouvellement des traites.

La différence avec les lois antérieures de l'allégement consiste dans l'obligation d'effectuer la mobilisation des créances aussi à l'égard des simples particuliers — et non plus uniquement envers les institutions de crédit.

Le renouvellement aura lieu dès que le débiteur aura rempli les conditions de la loi.

3) *La restitution des dépôts.* — Les institutions de crédit et les banques populaires qui possèdent dans leur portefeuille dans une proportion d'au moins 30 % des créances qui bénéficient des dispositions de la présente loi auront le droit — à partir de la présentation de cette loi au Parlement, et autant que la proportion des créanciers se maintiendra à la cote ci-dessus — de ne restituer des dépôts effectués avant le 18 décembre 1931 que des cotes en proportion avec leur capacité de paiement et des

(1) L'estampillage aura le contenu suivant :

« Renouvelé le...

« Payé lei..... (en chiffres et lettres).

La date et la signature du créancier,

sommes encaissées sur les créances prévues par la loi des dettes agricoles.

Résumons que les restitutions conformes à la capacité de paiement ne concernent que les dépôts antérieurs au 18 décembre 1931 ; c'est l'application du principe général arrêtant au 18 décembre 1931 les avantages du moratoire. Ce qui fera l'objet de discussions c'est de savoir si la proportion de 30 % des créances est réalisée. Comme dans le système de la loi actuelle il n'y a pas de déclaration de la part des débiteurs ou créanciers pour prouver le quantum des créances moratoriées, les institutions de crédit ne pourraient se prévaloir de la loi que si le droit des débiteurs d'en bénéficier serait expressément reconnu. Les institutions de crédit pourront-elles aussi reconnaître cette admissibilité quitte aux déposants à en contester la véracité ? L'intérêt du déposant est que la banque ne réalisant pas la proportion de 30 % soit obligée à restituer les dépôts en entier.

Le taux d'intérêt à payer pour ces dépôts ainsi que la réglementation de leur restitution seront fixés par la Banque Nationale. La demande sera adressée par l'institution respective à l'Institut d'Emission qui décidera le régime des restitutions pour chaque année. Si la Banque Nationale refuse à effectuer cette réglementation, l'institution de crédit intéressée pourra s'adresser aux instances judiciaires pour la réglementation. L'introduction de la demande à la Banque Nationale a un effet suspensif à l'égard des procès éventuellement intentés par les déposants (1).

(1) Les auteurs (voir Stocanovici, *op. cit.*, p. 202) prétendent que la disposition concernant la restitution des dépôts s'applique aussi aux sociétés ou personnes physiques de nationalité étrangère, et que

4) *Suspension des déclarations en faillite.* — Nous retrouvons la mesure suspendant les déclarations de faillite. Ne pourront pas être déclarées en faillite pendant 5 ans à partir du 14 avril 1933, les coopératives de crédit, les syndicats et coopératives de production de toute sorte, les institutions de banque à firme individuelle, collective ou constituée en société anonyme, si au moins 10 % du total de leur portefeuille ou placement antérieur à la date de 18 décembre 1931 comprend des créances soumises à la loi — ainsi que les sociétés ou les commerçants d'instruments de machines industrielles ou agricoles, matériel de construction, engrais ou de matières nécessaires aux exploitations agricoles et viticoles, si au moins 50 % de leurs créances dérivent de la vente de marchandises qui entrent dans l'exercice de leur commerce spécial. Ces 50 % doivent sans doute représenter des créances soumises au moratoire, ce que la loi ne dit pas expressément mais que l'on doit admettre. Bénéficient de ces dispositions toutes les institutions de crédit, commerçants en sociétés énumérées ci-dessus qui se trouveraient en concordat. Elles ne peuvent être déclarées en faillite pendant 5 ans même en cas de non paiement des annuités concordataires.

5) *Utilisation des fonds de réserve.* — Toutes les ins-

la suspension des déclarations en faillite leur est de même appliquée, en invoquant l'argument que les dites personnes étrangères ne sont pas expressément soustraites à ces obligations. Nous croyons, quant à nous, et nous basant sur le texte de l'art. 12 disant que « les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas aux dettes envers les sociétés ou personnes physiques de nationalité étrangère » que les étrangers ne peuvent bénéficier de ces dispositions. Le législateur — et le texte cité en fait foi — a entendu les excepter à toutes les dispositions de la loi et non seulement à quelques-unes d'elles.

titutions de crédit de n'importe quelle nature dont le portefeuille entrerait dans les cas d'application de la loi du 14 avril 1933 pourront, par dérogation aux dispositions du Code de commerce et sans accomplir aucune des formalités exigées par le droit commun — utiliser leurs fonds de réserve ainsi que leurs réserves latentes à l'amortissement de la dépréciation de leur portefeuille. Elles sont de même autorisées à maintenir à l'actif de leur bilan, dans un compte spécial les différences qui résulteraient au portefeuille par l'application de la loi sur les dettes agricoles. Ce compte spécial sera amorti par les bilans ultérieurs, les sommes destinées à l'amortissement étant exemptes des impôts afférents.

Cette disposition n'est que la reproduction textuelle de l'article 27 de la loi d'avril 1932. Dans cette loi elle était rendue nécessaire par la réduction d'office des créances — réduction qui, dans la loi de 1933 n'est prévue que dans le cas du concordat civil voté par les 2/3 des créanciers ou pour la réduction que le tribunal effectue sur certaines sommes accessoires (v. *supra*, section VI). Dans le reste de la loi actuelle il n'est question que de moratoires et de transactions amiables ; il ne s'agit donc pas de « réductions » et cette disposition conduisant à l'utilisation des réserves est inapplicable sauf les deux cas mentionnés.

Nous ne pensons pas que les réserves puissent être utilisées illicitement pour recouvrir les pertes résultant des conventions et moratoires.

6) *Facilités données aux débiteurs des institutions de crédit.* — Les débiteurs des institutions de crédit qui bénéficient de la présente loi peuvent acquitter leurs dettes envers ces institutions de la manière suivante au cas

où ils effectuent les paiements sans les réductions prévues par la loi :

a) toutes les institutions de banque sont obligées d'accepter en paiement de leurs créances des reçus de dépôts, des livrets de consignation et d'autres titres semblables émis par elles pour la valeur y inscrite en y ajoutant les intérêts afférents. L'exécution du paiement dans les conditions ci-dessus est valable indifféremment si le débiteur est le titulaire ou le bénéficiaire originaire ou s'il a obtenu le titre de dépôt par l'une des modalités de transmission légales. Ainsi les débiteurs pourraient se procurer à bas prix sur le marché des livrets de dépôts, etc., et gagner la différence jusqu'à leur valeur nominale.

La compensation de la créance de l'Institution de crédit avec les dépôts peut s'effectuer seulement si la créance se trouve dans le portefeuille de l'institution de crédit chez laquelle a été effectué le dépôt. Elle ne peut donc plus jouer si la créance a été réescomptée.

La compensation peut s'effectuer même si l'institution aurait obtenu pour le remboursement des dépôts un délai qui n'est pas encore échu — par dérogation à l'article 1145 du Code civil et de la loi sur le concordat préventif (exigeant l'échéance des délais pour la compensation).

La loi a trouvé cette modalité pour procéder à des réductions au profit des débiteurs en prévenant l'objection d'inconstitutionnalité. Le seul moyen des créanciers de s'opposer à la compensation est de prouver l'incapacité du débiteur à bénéficier de la loi sur les dettes agricoles.

7) *Dispositions spéciales au profit de la Banque Nationale.* — La loi actuelle comme les précédentes essaye de donner à l'Institut d'Emission le moyen de

couvrir les pertes résultant de la réduction des dettes agricoles. Aussi, en ce qui concerne « les pertes subies par suite de l'application des lois des 19 avril et 26 octobre 1932, ainsi que du 14 avril 1933 », les mesures suivantes sont prises :

1° La Banque Nationale de Roumanie est autorisée — par dérogation à toutes les mesures légales antérieures — à utiliser dans ce but toutes les sommes à encaisser par l'Etat et résultant du portefeuille immobilisé passé à son compte.

2° Par une convention spéciale à conclure entre le Ministère des Finances et la Banque Nationale, seront fixées les modalités et les conditions dans lesquelles l'Etat couvrira les pertes éventuelles subies par l'Institut d'Emission.

Le législateur a dû reste largement tenu compte — lors de l'élaboration de la loi du 14 avril 1933 — des mesures préconisées par la Banque Nationale, dont on retrouve les suggestions à plus d'un article. Mais tout comme pour ses engagements antérieurs, on se demande si l'Etat sera à même de les remplir, et de couvrir les pertes éprouvées par l'Institut d'Emission.

8) *La situation des sociétés coopératives.* — Les sociétés coopératives, en raison de leur rôle favorable au crédit agricole bénéficient de certains avantages. Ainsi les débiteurs agricoles jusqu'à 10 ha. et assimilés, envers les coopératives de toute catégorie, qui n'ont pas payé un intérêt supérieur à 18 % n'entreront pas dans le moratoire si les coopératives exigent le paiement du 3/4 du total des créances existantes le 1^{er} avril 1933. Remarquons donc que s'il avait eu devant lui un autre créancier le débiteur agricole aurait eu la réduction de 50 %. L'avan-

tage fait ainsi à la coopérative revient, en fait, à l'Etat, lequel supporte en dernier lieu une charge moindre.

Les créances ainsi réduites seront acquittées en semestrialités avec un taux d'intérêt annuel de 4 % ; les semestrialités ne pourront pas dépasser les cotes du revenu agricole déjà prévues ($\frac{1}{3}$ du revenu pour ceux jusqu'à 10 ha., etc., voir ci-dessus, Sect. VII, n° 2). Le paiement sera donc en fonction du revenu du débiteur, il ne lui est pas assigné un terme précis. La sanction du non-paiement de l'annuité est celle de la déchéance du débiteur à laquelle du reste, le créancier pourra préférer l'exécution.

Les dettes des Sociétés coopératives envers l'Etat et résultant de mandats spéciaux sont réduites avec les pertes subies par l'application de la loi.

Le Ministère des Finances est autorisé à conclure une convention avec la Banque Centrale Coopérative par laquelle l'Etat renonce au montant qui lui est dû par cette institution à la suite de l'opération de liquidation des anciennes Centrales des Banques Populaires et des Coopératives. Le solde débiteur sera établi après extinction par compensation de toutes les dettes de l'Etat envers la Banque Centrale Coopérative et après déduction des sommes qui seront réduites — par l'application de la présente loi — des dettes des associations d'achat (obstii) débitrices de la Banque Centrale. La répartition de ces sommes sera faite sous le contrôle du Commissaire du Gouvernement près la Banque Centrale Coopérative. La renonciation de l'Etat à ce solde est soumise à la condition que la Banque Centrale, dans la limite de ce solde, consente à son tour à toutes les coopératives indifféremment si elles travaillent ou pas avec elle — des réductions

de dettes ou des cessions de portefeuille pour couvrir les pertes subies à la suite de la loi du 14 avril 1933.

9) *Dispositions concernant les sociétés d'assurances.* — Elles sont reproduites textuellement de la 1^{re} loi sur l'assainissement agricole du 19 avril 1932 (voir 2^e Partie, Ch. II, Sect. VIII, § 3). En conséquence comme elles se réfèrent à des situations inexistantes et expressément abolies (« conversion de plein droit » « assainissement judiciaire », etc.) elle sont inapplicables. La reproduction de ce texte, tel quel, constitue une grave méprise du législateur.

SECTION IX. — LES CONTRATS SPÉCIAUX

LE PACTE DE RACHAT, L'ANTICHRÈSE

La loi dispose que les contrats de vente à pacte de rachat concernant les biens ruraux, conclus par les débiteurs jusqu'à 10 ha. (et assimilés) après le 1^{er} janvier 1927 ainsi que ceux concernant tous les biens ruraux et urbains conclus après le 1^{er} janvier 1929 sont considérés comme étant des contrats d'emprunts déguisés. Ces biens entreront en conséquence immédiatement dans la propriété du débiteur (c'est-à-dire du vendeur).

Ces dispositions s'appliquent pareillement aux débiteurs avec des contrats d'antichrèse, propriétaires de 10 à 50 ha. et assimilés, pour les immeubles ruraux et ne dépassant pas le revenu prévu par l'article 5 (1) pour les immeubles urbains.

(1) Savoir ceux dont le revenu ne dépasse pas 100.000 leis à Bucarest, 80.000 leis dans les autres grandes villes (ayant plus de 50.000 habitants) et 40.000 leis dans les autres villes.

Les débiteurs remplissant les conditions ci-dessus seront remis de plein droit (ils ne pourront donc pas y renoncer) dans la possession et administration de leur propriété, à condition d'acquitter la créance conformément à la disposition de la loi et « si le délai de rachat n'a pas expiré lors de la promulgation de la présente loi ». C'est donc, en réalité que la loi a créé une présomption irréfragable permettant d'invoquer le pacte de rachat, et non pas parce que le pacte de rachat est considéré comme un contrat d'emprunt déguisé (1).

Le prix du rachat sera soumis au moratoire.

SECTION X. — DISPOSITIONS PÉNALES

1) *Pénalité pour le créancier.* — Les créanciers possesseurs de traites en blanc, qui, en vue d'empêcher leurs débiteurs de bénéficier de la présente loi complèteront à faux ces traites soit en changeant la date d'émission ou l'échéance, soit la cause de l'obligation soit antidatant la transmission de ces traites à des personnes exceptées par la loi, soit de toute autre manière (l'énumération est donc énonciative) seront punis d'emprisonnement de 1 à 2 ans.

La preuve de ces faux pourra être faite par n'importe quels moyens, étant donné qu'il s'agit d'une question de fait.

2) *Contravention à la loi du timbre.* — Les débiteurs qui utiliseront devant les instances d'application de la loi des lettres ou contre-lettres sous seings privés, non timbrées ou avec les taxes d'enregistrement non acquittées

(1) Voir Stoeanovici, *op. cit.*, p. 224.

sont exonérés de l'amende et payeront seulement les droits de timbre et d'enregistrement prévus par la loi du timbre.

Par contre, les créanciers qui ne sont pas arrivés à un accord avec leurs débiteurs dans le délai prévu par la loi et qui utiliseront des titres non timbrés ou non enregistrés, subiront les rigueurs de la loi du timbre ; ici encore l'esprit de la loi est favorable aux débiteurs.

3) *Les amnisties.* — Sont amnistiées les infractions tentées ou accomplies jusqu'à la date du dépôt de la loi au Parlement (5 avril 1933), individuellement ou collectivement, dans la lutte ou à l'occasion de la lutte contre l'usure et pour l'allégement des dettes agricoles quelle qu'ait été la qualification des infractions par les instances judiciaires, et indépendamment de la nature de la créance.

L'amnistie pratiquée ici est beaucoup plus large que celle de la première loi sur l'allégement. En effet dans cette première loi l'amnistie n'était prévue qu'au profit des ventes sous-séquestre.

SECTION XI. — TRANSFORMATION EN LEIS DES CRÉANCES STIPULÉES EN DEVICES ÉTRANGÈRES

La loi prend ici une disposition complètement étrangère au moratoire agricole. Il y est dit — à l'article 19 — que les créances de toute nature (capital et intérêts) contractées en Roumanie entre personnes physiques ou juridiques de nationalité roumaine ou ayant le domicile ou le siège en Roumanie et dont le payement a été stipulé en devises étrangères, seront transformées de plein droit à partir du 1^{er} avril 1933 en leis au cours du jour

de la naissance de la dette ou au cours du 1^{er} avril 1933, au choix du débiteur.

L'article proclame en d'autres termes la non-validité de la clause or (ou de toute clause établie en valeurs étrangères), ce qui est un principe admis et consacré déjà par la jurisprudence roumaine.

On ne peut, à notre sens, prétendre que cette mesure s'applique uniquement aux cas des dettes agricoles car les termes employés par la loi sont généraux et n'impliquent aucune restriction. Tout au plus le législateur a-t-il cru nécessaire de rappeler ce principe étant donné le régime de restriction de devises existant en Roumanie (depuis 1932) et la tendance qui pouvait se faire jour de conclure les contrats en or.

CHAPITRE VII

Observations critiques sur la loi du 14 avril 1933

1° La loi pour « régler les dettes agricoles et urbaines » du 14 avril 1933 ne fait ainsi qu'instituer un moratoire de 5 et 2 ans, selon la catégorie des débiteurs envisagés (jusqu'à 50 ha. et au-dessus de 50 ha.). Ce moratoire est susceptible d'être respectivement prolongé de 5 et 3 ans. De la sorte, ce n'est pas une véritable réglementation officielle du passif qui est apportée, mais bien plutôt une suspension expresse de l'immixtion du législateur pendant cette période. On espère que les intéressés mettront à profit ce laps de temps pour conclure des transactions amiables et que la question des dettes finira par se réduire d'elle-même par voie privée.

Il y a à cet égard une parenté étroite entre les lois précédentes sur l'allégement agricole et la disposition actuelle : c'est que la première loi du 19 avril 1932, tout comme la seconde du 26 octobre de la même année, n'avait abouti, elle aussi, qu'à instituer un moratoire, malgré l'intention de régler définitivement les rapports entre créanciers et débiteurs. La raison en est que ces lois ne faisaient que correspondre, — tout comme la dernière (avril 1933) du reste, — à un changement de gouvernement et que donc le provisoire politique créait dans

notre matière et par lui-même le provisoire juridique. Aussi peut-on estimer avec certitude que le prochain gouvernement roumain annulera à son tour la loi du 14 avril et apportera une réglementation de sa conception.

Malheureusement, cette succession rapide de législation enlève toute autorité à la loi et porte des coups dangereux à la confiance et à la stabilité économique. Pour que la confiance soit rétablie il aurait fallu une réglementation succincte, fixant en peu de temps les rapports définitifs entre intéressés. Il importe que les facteurs de la production délivrés de « l'état d'esprit conversionniste » se remettent résolument à leur tâche. A cet égard nous ne pouvons approuver la politique de moratoire pratiquée en Roumanie en matière de dettes. Le provisoire politique crée le provisoire juridique et, à travers celui-ci, le provisoire économique : la solution de la question en est indéfiniment retardée.

La loi du 14 avril 1933 diffère à un seul point de vue des précédentes, c'est qu'elle réglemente le moratoire en tant que tel. Néanmoins, elle n'est pas à l'abri des remarques critiques.

2° Cependant, au point de vue des observations critiques, nous ne pouvons envisager la loi de 1933 dans le même esprit que les deux lois de 1932 (formant un corps à part) et ceci pour deux raisons :

a) la loi actuelle n'institue qu'un *moratoire* dont le plus long, de 5 ans peut encore être prolongé de 5. Elle ne prétend pas apporter de solution définitive dans les rapports entre créanciers et débiteurs, tandis que les lois précédentes en matière de dettes délimitant en détail les droits de chacun, tendaient à solutionner la question en

30 ans, sans laisser la porte ouverte à de nouvelles modifications. Elles devaient donc appeler un jugement plus sévère ;

b) les deux premières lois prétendaient s'occuper uniquement des agriculteurs et surtout des petits cultivateurs. En y faisant bénéficier des catégories étrangères à l'agriculture, elles se rendaient coupables d'une extension abusive. L'esprit de la nouvelle loi d'avril 1933 est différent : déjà elle prend dans quelques articles (notamment 5 et 6) des dispositions concernant les « dettes urbaines ». Son objet est ainsi plus étendu. Elle avoue des préoccupations étrangères à l'agriculture. Celles-ci deviennent donc, dans le nouveau cadre législatif, plus légitimes. Et peut-être d'autant plus légitimes, que la créance ne souffre plus — théoriquement du moins — de réduction.

Les critiques que l'on doit adresser à la loi du 14 avril 1933 doivent être tempérées pour ces raisons. Elles restent néanmoins assez sérieuses.



C'est aux trois points de vue moral, économique et politique qu'il nous reste à envisager la loi ci-dessus. Ces trois facteurs ont été auparavant définis (voir 2^e Partie, Ch. 1^{er}, Sect. I). Ils ont déjà fourni les critères nécessaires à l'analyse critique des précédentes lois sur les dettes agricoles (voir notamment le Ch. II de la 2^e Partie). Aussi pour la réglementation apportée le 14 avril 1933 employerons-nous la même méthode.

On envisagera de plus, sous deux sections différentes, les objections constitutionnelles que l'on peut faire à la loi, ainsi que les remarques suscitées par sa technique législative proprement dite.

SECTION I. — LA LOI DU 14 AVRIL 1933 ET LA RÈGLE MORALE

1. On sait que les conditions prescrites pour bénéficier du moratoire ont été apparemment rendues plus sévères que celles exigées jadis pour « l'assainissement » et la « conversion ». On exige maintenant des proportions de 60 %, 80 %, 90 % de nature agricole dans le patrimoine du débiteur. L'on exige, de plus, que les dettes soient personnellement contractées (les dettes pour lesquelles on a garanti seulement ne sont que des obligations futures et donc en dehors de la loi). Enfin on exige de prouver la propriété sur l'immeuble lorsque l'on invoque le bénéfice de la loi, tandis que la « propriété apparente » suffisait pour l'admissibilité au bénéfice des lois de 1932. On ne compte pas dans le pourcentage du passif les dettes qui restent dans le droit commun (*contra* les lois précédentes). On n'excepte plus du moratoire les personnes morales (sauf les associations paysannes « *obstii* »). Le non-paiement des intérêts suffit à attirer la déchéance. Et surtout, on fixe un plafond (1) de dettes ce qui empêche dans une certaine mesure les entreprises pourries de bénéficier du moratoire tout en éloignant les prodiges

(1) La question du « plafond » est très discutée. Il est vrai que l'importance du plafond peut varier selon les régions (exemple, les cultures avoisinantes aux grandes villes auront un plus grand besoin de capitaux que les exploitations éloignées des centres de population et de communication), et qu'une entreprise grevée de dettes dépassant le plafond exigé par la loi, peut être plus assanable qu'une entreprise accusant le plafond légal. C'est une question de fait qui ne saurait être tirée au clair qu'à l'aide d'expertises et de jugements. Tel qu'il a été cependant établi, le plafond a l'avantage de fixer une limite et de ne faire profiter du moratoire que les débiteurs grevés de charges raisonnables. Il répond donc à une idée morale très utile.

et les imprudents (Remarquer toutefois que le plafond n'est pas applicable aux dettes assez nombreuses provenant d'achats de terres ; de même que n'entre dans le calcul du plafond que le capital initialement emprunté et que si donc on y ajoute les intérêts, la charge réelle par hectare peut être considérablement augmentée).

Toutes les dispositions ci-dessus énumérées, sont autant de satisfactions données à la règle morale. On doit les approuver pleinement.

Certaines cependant des solutions et limitations légales ne sont qu'apparentes.

2) Il en est ainsi des différents pourcentages et conditions exigés par la loi qui tendent, — théoriquement du moins, — à limiter le moratoire aux véritables agriculteurs obérés. Elles sont mises en échec par deux dispositions contenues dans l'article 2. Ce sont :

a) La première se trouve à l'article 2 A. d) et est ainsi rédigée : « sont considérés débiteurs agricoles... les paysans rendus propriétaires avec des droits établis, mais ne possédant pas des titres définitifs d'insaisissement, tous les colons, sans tenir compte de l'étendue des lots, qui, au moment de la promulgation de la présente loi n'ont pas des titres de propriété mais sont admis et installés sur les lots. »

Ainsi donc « les paysans rendus propriétaires » ne sont soumis à aucune condition restrictive. Pas d'obligation d'étendue, et aucune autre. Remarquons en outre que l'expression de « paysan » ne constituant pas une notion juridique, peut être étendue dans une proportion extrêmement large. On ne précise pas davantage à quelle occasion ces paysans doivent être « rendus propriétaires ». Est-ce en vertu des lois d'expropriation de 1919-21 ou

bien lors des autres réformes agraires (de 1864, 1885, etc.) ? Comme le texte ne le précise pas, il faut admettre qu'il s'applique à tous les paysans rendus propriétaires à l'occasion de ces différentes lois. De fait, l'immense majorité des paysans roumains entrent dans cette catégorie et annule par cela même toutes les autres conditions de l'article 2.

Rappelons que les colons (il s'agit de colonisation intérieure) ne sont non plus astreints à aucune condition.

Le législateur a fait ainsi un avantage très étendu à la classe paysanne roumaine sans avoir en quelque sorte le courage de l'affirmer hautement. Etant donné cependant la qualité des bénéficiaires de ce texte si large (ce sont tous des petits cultivateurs) la disposition prise peut trouver des circonstances atténuantes.

b) Cependant l'on retrouve, au même article 2 une seconde dérogation. Après avoir exposé que la proportion de 60 % des biens agricoles est nécessaire pour le moratoire des propriétaires de 10 à 50 ha., et que ceux ayant plus de 50 ha. doivent justifier 80 % d'emploi agricole de leur dette initiale, la disposition suivante est rédigée à la fin de l'article au point D) : « ne sont pas soumis aux conditions ci-dessus les propriétaires agricoles de toute catégorie dont 60 % de leur revenu provient de l'agriculture et dont l'occupation principale est l'agriculture. » Par ce moyen on n'exige pour bénéficier du moratoire que « 60 % du revenu provienne de l'agriculture », sans plus. Les conditions restrictives précédentes sont donc ouvertement mises en échec et cela en ce qui concerne « les propriétaires agricoles de toutes catégories », la loi le dit expressément. C'est vrai que l'on exige aussi que « l'occupation principale du débiteur soit l'agricul-

ture », mais comme il n'est précisé nulle part ce que l'on entend par « occupation principale » cette notion est laissée à l'interprétation variable des tribunaux.

De la sorte les conditions restrictives de la loi sont tournées et non seulement au profit des petits cultivateurs, mais aussi pour ceux au-dessus de 50 ha. Les « très grands débiteurs » peuvent tout aussi facilement que dans les lois de 1932 arriver au moratoire — ce que la loi nouvelle si elle eut marqué un véritable progrès sur les deux autres, aurait dû éviter. On constate ainsi le même esprit de continuelle surenchère aboutissant à admettre sans discrimination un nombre de plus en plus grand de débiteurs au bénéfice du moratoire.

2° Une autre critique doit être adressée concernant le « plafond ». On sait que le maximum fixé l'est seulement pour le capital initialement emprunté. Cependant ce qui, sur le marché roumain, contribue à grever le plus le passif, ce n'est pas le capital mais bien les intérêts exorbitants accumulés et ceci en raison des conditions spéciales à ce marché. La limitation prescrite par la loi ne sera donc que très rarement efficace. L'on remarque donc, à ce point de vue également, plutôt la préoccupation du législateur de donner une apparence de modération à ses dispositions exceptionnelles — qu'un effort réel de rapprochement avec le droit commun.

3° On sait que l'idée essentielle de la nouvelle loi sur les dettes agricoles est de favoriser et provoquer les transactions amiables entre les intéressés. C'est dans ce but qu'a été édicté le moratoire de 5 ans avec 1 % d'intérêt pour les débiteurs jusqu'à 50 ha. (et assimilés) et un autre de 2 ans avec 3 % d'intérêt pour le débiteur ayant plus de 50 ha. Ces conditions mettent le débiteur dans

une situation très avantageuse et équivalent pour lui à une presque suspension des paiements. De son côté, il aura tout avantage à ne procéder à une entente avec son créancier qu'à la fin du moratoire ; à l'inverse, le créancier, sur lequel pèsent les conditions défavorables du moratoire (prolongeable encore pour 5 et 3 ans), essaiera de conclure un accord plus avantageux avec son débiteur. Le débiteur résistera, et ne voudra signer qu'une transaction tout aussi favorable que le moratoire. La loi exerce ainsi toute sa pression (1) sur le créancier, sans essayer, ce que nous considérons plus conforme à la règle morale, à provoquer un paiement rapide de la part du débiteur.

De ce fait le débiteur pourra à l'abri des divers moratoires qui lui ont été accordés refaire son avoir, arriver à meilleure fortune, sans que ses obligations envers son créancier augmentent en proportion de sa prospérité. C'est une observation que nous avons faite aussi pour les précédentes réglemmentations des dettes.

4° Nous devons également renouveler nos critiques à l'égard de l'amnistie pratiquée par la loi du 14 avril 1933. Dans son article 42 elle a amnistié « les infractions tentées ou accomplies... individuellement ou collectivement dans la lutte ou à l'occasion de la lutte contre l'usure, pour la conversion et l'assainissement des dettes agricoles et pour la suspension des exécutions contre les agricul-

(1) A part le moratoire proprement dit nous trouvons une espèce de pénalité infligée au créancier n'ayant pas conclu une transaction avec son débiteur. C'est l'art. 31, lequel exonère de l'amende les débiteurs ayant contrevenu, dans certains cas, à la loi du timbre ou de l'enregistrement. Par contre, dans ces mêmes cas, les créanciers connaîtront « les rigueurs de la loi du timbre »,

teurs quelle qu'ait été la qualification des infractions par les instances judiciaires et indépendamment de la nature de la créance ». La clémence du législateur s'étend donc d'une manière appréciable : dans la loi du 19 avril 1932 on n'amnistiait que les détournements de séquestres. La nouvelle loi amnistie « toutes les infractions, etc. » Contrairement à la tendance — du moins apparente — de la loi actuelle de respecter davantage la règle morale, la question de l'amnistie marque, à ce point de vue, un recul sensible. Les infractions amnistiées sont celles « tentées ou accomplies jusqu'à la date du dépôt de la présente loi au Parlement », c'est-à-dire au 5 avril 1933. Nous estimons cette date trop rapprochée. Nous rappelons encore que les débiteurs procédaient, nombreux, à des bris de scellés dans l'espoir, confirmé du reste, qu'ils allaient être amnistiés par toute loi sur les dettes agricoles. C'est un état d'esprit fâcheux que la législation de 1933 tout comme les précédentes a encouragé.

5° On a également omis d'exiger une durée plus importante de la propriété agricole, ce qui aura provoqué des acquisitions de terrain de circonstance.

SECTION II. — LA LOI DU 14 AVRIL 1933 ET LA RÈGLE ÉCONOMIQUE

1° Nous nous sommes déjà élevés contre la modalité de résoudre la question des dettes par un moratoire indéfini, modalité qui entretient l'incertitude économique et la méfiance.

2° On se rappelle également que le but de la nouvelle loi est de favoriser, à l'abri du moratoire, les ententes amiables, dans l'espoir que la question des dettes elle-

même disparaîtra par la voie de transactions privées. Cependant certaines difficultés de fait ou de procédure s'opposeront probablement à un grand nombre de conventions :

a) Une partie des créanciers préféreront attendre ou espérer une loi sur les dettes qui leur sera plus favorable. Ils se résigneront à subir le moratoire.

b) Si les créanciers se décideront à traiter ils n'auront pas devant eux que le seul débiteur. L'article 24 prescrit que lorsque le débiteur a des dettes garanties ou endossées par d'autres personnes, ces obligations seront réduites et échelonnées conformément aux conditions de la créance principale. En d'autres termes les endosseurs et garants verront diminuer leurs garanties dans la mesure de la créance principale. Le créancier devra traiter avec eux aussi et l'accord sera vraisemblablement rendu plus malaisé du fait même de la participation de plusieurs.

c) Quand il s'agira pour le débiteur d'acquitter la créance dans la mesure prévue par la loi ($\frac{1}{2}$ de la créance avec 4 % pour ceux jusqu'à 10 hectares, etc., voir *supra*) ou bien selon l'accord intervenu, l'article 4 fixe un maximum du revenu du débiteur qui pourra lui être affecté, savoir : le $\frac{1}{3}$ pour les débiteurs jusqu'à 10 hectares, la $\frac{1}{2}$ pour ceux de 10 à 50 hectares, et $\frac{2}{3}$ pour ceux ayant au-dessus de 50 hectares. Ce n'est que pour cette dernière catégorie que le paiement devra être effectué en maximum 10 ans. Quant aux autres, il durera autant qu'il sera nécessaire pour l'acquitter complètement, et en n'utilisant que la part du revenu prévue, part qui variera nécessairement d'année en année. Dans ces conditions, les créanciers — incertains quant à la date où ils seront définitivement payés, — hésiteront à conclure des con-

ventions. La loi, en édictant cette mesure, a eu en vue la capacité de paiement du débiteur, mais cette idée très juste devait être complétée, à notre sens, par des délais maximum de paiement.

3° Signalons que l'on maintient le minimum non soumis au moratoire de 300 et 600 leis par hectare. On a déjà fait remarquer qu'il aurait pu facilement être porté à 1.000 leis (voir 2° Partie, Chapitre III, Section III, § 1^{er}).

4° De même on s'est encore inspiré de la superficie et non point de la *valeur* des terrains (1) (point déjà exposé à la 2° Partie, Chapitre III, Section III, § 1^{er}).

5° Il faut également renouveler les observations critiques quand aux endosseurs et garants lesquels suivant le sort (et donc le moratoire) de la créance principale. La loi met ainsi sur un même pied d'égalité les créances garanties et celles non-garanties ce qui favorise — et c'est étrange — précisément les débiteurs qui étaient les mieux à même de faire face à leurs obligations. Puisque l'admissibilité au moratoire se discute devant le tribunal on aurait pu établir une échelle dont s'inspirerait le juge et selon laquelle on aurait procédé à des réductions moindres pour les créances garanties (selon les garanties offertes).

6° Quand la loi a légiféré « l'abandon » (portant que le débiteur pouvait abandonner 4/5 de son bien à ses créanciers en gardant seulement 1/5 (voir Chapitre précédent, Section V), elle a prévu que les 4/5 des biens abandonnés par le débiteur pouvaient être vendus. Remarquons néanmoins que la vente, effectuée dans de

(1) La loi a utilisé cette notion de valeur lors de l'établissement du plafond pour les débiteurs de 10-50 ha. Mais dans un esprit de protection que nous estimons exagéré elle a maintenu la superficie uniforme de 10 ha. pour les petits cultivateurs,

pareilles conditions, est loin de donner un bon résultat ; les acquéreurs, au courant de la situation, n'offriront pas un bon prix. Les créanciers encaisseront une somme au-dessous de la valeur réelle des biens vendus. A son tour, le débiteur qui n'est point libéré que dans la mesure de la somme réalisée par la vente, sera désavantagé par l'opération.

Mais l'abandon comprend aussi un autre aspect : l'Etat se réserve, quand aux biens ruraux, un droit de préemption à exercer dans deux mois. Nous estimons ce terme trop long : l'adjudicataire ne pourra pendant ces deux mois rien entreprendre sur son bien, surtout que s'agissant d'un bien rural certains travaux agricoles peuvent être urgents. De plus le prix de l'adjudication sera acquitté par l'Etat en rente d'Etat (amortissable en 10 ans avec 5 % d'intérêt). Cette modalité de paiement ainsi que la manière dont s'exerce la préemption de l'Etat éloignera bon nombre d'acquéreurs et contribuera à l'avilissement du prix réalisé dans l'abandon.

7° En ce qui concerne le régime des créances exceptées du moratoire la loi du 19 avril 1932 prévoyait deux catégories : a) les créances régies par le droit commun et dont l'exigibilité est immédiate, et b) les créances régies par le droit commun mais payables en 5 ans.

La nouvelle loi ne connaît que les créances à exigibilité immédiate et fait ainsi preuve, à notre sens, d'une trop grande rigidité ; dans notre matière les solutions souples sont les meilleures et il faut regretter que en ce qui concerne les exceptions au moratoire on s'en est éloigné.

8° Pour les institutions de crédit, la nouvelle loi ne change pas sensiblement le système des précédentes ;

nous remarquons que les conditions exigées pour que certaines institutions de crédit ne voient réduites leurs créances que de 25 % (cas des coopératives, voir Chapitre précédent, Section VIII, n° 8) seront, en fait, assez malaisées à réunir. De même les mesures suspendant les déclarations en faillite n'apportent pas (le contraire eut été difficile) une aide efficace à ces institutions ; et encore ne sont-elles édictées que pour quelques-unes (voir Chapitre précédent, Section VIII, n° 4) quand il est certain que l'ensemble des banques souffrira du moratoire.

9° Une autre mesure qui gênera fortement les institutions de crédit c'est qu'elles ne bénéficient pas du moratoire des obligations de garantie.

Les autres mesures pareilles aux lois antérieures et concernant les institutions de crédit, ont été envisagées notamment à la 2^e Partie, Chapitre III, Section III, §§ 2 et 3.

10° Le point nouveau apporté par la loi actuelle c'est, dans son article 15 l'obligation de « mobiliser » les créances, autrement dit de prolonger les échéances des traites, *aussi à l'envers des particuliers* et non seulement des institutions de crédit. C'est une mesure que nous approuvons car elle tend à généraliser les effets du moratoire.

11° La loi du 14 avril 1933 ne prévoit plus de régime spécial au profit du « Crédit Foncier Rural (voir *supra*) ». Cette institution ayant rendu des services appréciés à l'agriculture d'avant-guerre voyait déjà ses moyens d'action fort diminués lors des récentes réformes agraires (1919-21). Il était à souhaiter qu'elle remplisse un rôle efficace dans le système de crédit agricole déjà assez réduit. Le manque de sollicitude de la loi récente retardera sans doute encore son nouveau développement.

SECTION III. — LA LOI DU 14 AVRIL 1933
ET LA RÈGLE POLITIQUE

Dans la nouvelle loi on retrouve la règle politique dans ses manifestations caractéristiques. La technique même, tellement imparfaite de la loi s'y ressent. Nous avons vu comment les dispositions paraissant être prises conformément à la règle économique ou morale sont annulées : l'exemple nous en est fourni par les bénéficiaires du moratoire (v. *supra*, Sect. I et II).

Les pressions exercées sur le créancier pour l'amener à une convention avec son débiteur, la tendance générale de la loi à favoriser un nombre toujours plus grand d'ayants droit, l'amnistie très large accordée pour des faits réprobables — constituent autant d'affirmations de la règle politique.

Nous reconnaissons combien il est malaisé pour un régime démocratique — et s'agissant surtout de l'agriculture dont l'on a démontré la prépondérance dans la richesse nationale, à exclure la règle politique de l'obli-

(1) Remarquons toutefois que certaines dispositions ne s'inspirent plus de la règle politique dans une aussi forte mesure :

a) On a réduit ainsi la liste des établissements de bienfaisance auxquels on faisait auparavant des avantages spéciaux.

b) On a soumis tous les sinistrés de guerre — et pas seulement ceux du front — aux mêmes mesures de faveur.

c) Enfin on a supprimé les avantages spéciaux faits dans les précédentes lois à l'association bancaire « Solidaritatea » groupant les institutions de crédit de Transylvanie. Les banques roumaines de Transylvanie ont cependant protesté. Elles prétendent avoir eu une activité pareille aux coopératives de crédit. La loi, disent-elles, aurait dû leur faire certains avantages, d'autant plus que les coopératives de crédit reçoivent de par la nouvelle loi un don d'un milliard.

gation civile. Cependant, on ne saurait tolérer que le provisoire politique engendre le provisoire juridique et crée, à travers celui-ci et par cela même, le provisoire économique. Le rendement « optimum » du pays est compromis dans ces conditions, à tous égards. Le Droit lui-même, commandé par de pareils principes n'apparaît ni durable, et ni viable. Les nombreuses expériences — et dont l'on attend sans cesse la réédition — essuyées en matière de dettes agricoles en constituent la preuve.

SECTION IV. — LA LOI DU 14 AVRIL 1933 ET LA CONSTITUTION

Les lois précédentes en matière de dettes agricoles, n'ont pas seulement essuyé des critiques de nature économique et morale, elles ont été aussi déclarées inconstitutionnelles dans leurs principes fondamentaux par la Cour de Cassation. Aussi une des préoccupations les plus constantes des auteurs de la réglementation d'avril 1933 a-t-elle été de conformer cette réglementation sur les dettes au Pacte Fondamental. L'idée même du moratoire provient de cette préoccupation et surtout l'obligation, pour les *créanciers* de demander eux-mêmes les réductions de créances.

Néanmoins, certaines controverses constitutionnelles peuvent encore s'élever au sein de la loi. Elles n'ont pas encore été portées devant aucun tribunal. Nous les signalons toutefois à titre de « points névralgiques ». En voici quelques-uns :

1) L'on se demande, en tout premier lieu, si la sévérité du moratoire — sa durée pouvant arriver à 10 ans (c'est donc un ajournement du paiement), avec le taux d'in-

térêt de 1 % — ne pourra être considérée comme une atteinte au droit de la propriété sur la créance.

Nous pensons aussi aux circonstances qui ont suscité le moratoire : c'est que le moratoire agricole ne pourra certainement pas se justifier au même titre que le moratoire de guerre. Il n'est pas certain qu'il en ait le même caractère d'urgente nécessité.

Si l'on estime le moratoire comme la conséquence de la « crise agricole », on devrait déterminer d'abord si une pareille crise est insurmontable et dans quelle mesure le débiteur pourrait y faire face par ses propres moyens. Les modalités juridiques et politiques pour résoudre l'endettement agricole n'apparaissent légitimes qu'autant que les remèdes de technique agricole proprement dite ont été employés et épuisés.

La Cour de Cassation par une interprétation de large protection du droit de propriété, estimera-t-il celui-ci atteint par les conditions du moratoire ? Ce n'est pas impossible.

2) Signalons la discussion qui porte sur la nature de « l'abandon ». L'abandon prévu à l'article 9 consiste à déclarer que « aucun des débiteurs mentionnés dans la présente loi ne pourra être poursuivi s'il abandonne 4/5 de ses biens existant lors du dépôt à la Chambre des Députés de la loi » (le 5 avril 1933).

Le Conseil Législatif dans sa séance du 5 avril 1933 envisage l'insaisissabilité de ce 1/5^e comme une « atteinte indirecte apportée à la créance considérée par la Cour de Cassation comme étant un droit de propriété ». Même si on admettrait que le droit de propriété sur la créance n'est pas réduit, c'est le droit de gage qui l'est, de sorte que le créancier subit quand même une dimi-

nution dans ses droits. La solution dépend de la manière dont on caractérise l'abandon :

a) dira-t-on qu'il constitue une cession judiciaire des biens (art. 1125 du Code civil roumain) la cession devrait porter *sur l'ensemble du patrimoine* du débiteur. Dès que la loi du 14 avril ne la fait porter que sur les $4/5^{\text{es}}$, elle diminue manifestement le droit du créancier d'un $1/5^{\text{o}}$. Or, le créancier possède, en vertu de l'article 1718 du Code civil un droit de gage général sur les biens de son débiteur ; en réduisant ce droit, on atteint la Constitution.

b) on peut aussi trouver à cette opération un autre fondement juridique. Le Code civil roumain, comme du reste l'ensemble des codes européens, prévoit que, même en cas de faillite ou d'exécution forcée du débiteur, celui-ci doit rester propriétaire d'un minimum d'objets nécessaires à l'exercice de sa profession, ainsi que des vêtements, etc., estimés comme indispensables à son existence. Le principe est consacré dans les articles 406 et suiv. du Code de procédure civile ; en ce qui concerne les exécutions immobilières dans l'article 522 du Code de procédure civile et pour les faillites dans l'article 762 du Code de commerce (pour la législation roumaine).

Le cinquième de biens insaisissables du débiteur rentrerait dans cette catégorie. Il sera considéré comme nécessaire au débiteur pour vivre et comme tel ne saurait être déclaré inconstitutionnel.

De la solution à laquelle se rallieront les tribunaux dépendra la constitutionnalité de la mesure.

3) Un autre point des plus controversés est — s'agissant toujours de l'abandon — le paiement que l'Etat effectuera en rente amortissable à 5 % d'intérêt, à l'ad-

judicataire d'un bien rural. Quelle est la valeur constitutionnelle de ce paiement ?

a) considérant que la rente est au-dessous de sa valeur nominale, l'adjudicataire ne recevra qu'une *partie* de ce qui lui est dû. L'opération se ramène donc à une expropriation effectuée sans les formalités exigées ;

b) en admettant cependant que le droit de l'Etat ne consiste qu'à payer le prix de l'adjudication en 10 ans (durée de la rente). Juridiquement, l'opération équivaut à un emprunt forcé portant atteinte au droit de propriété. L'objection d'inconstitutionnalité est ici, très forte ;

c) la seule explication qu'on ait trouvé pour justifier le paiement de l'Etat consiste à dire que l'adjudicataire ne recevrait que la valeur réelle de la rente d'Etat. Mais alors « comme le débiteur reste obligé envers ses créanciers pour la différence de créance non-couverte, il devra également supporter la différence entre la valeur nominale de la rente émise par l'Etat et sa valeur réelle » (1). En fin de compte, cette charge supplémentaire retombe sur le débiteur ce qui diminue encore les effets pratiques de l'abandon.

4° Le droit de préemption de l'Etat lors de l'abandon peut être tenu comme une atteinte au droit de propriété. L'inconstitutionnalité serait écartée en considérant le droit de préemption de l'Etat comme une condition résolutoire de la validité de l'adjudication. Dès que l'Etat n'exerce plus son droit de préemption, la condition résolutoire dont était affecté le bien de l'adjudicataire n'opère plus, et l'adjudicataire acquiert définitivement

(1) Voir Stoeanovici, *op. cit.*, p. 154.

la propriété. La mesure n'aurait donc que l'inconvénient économique déjà signalé (voir dans ce Chapitre, Section II, le n° 6).

5° L'article 28 de la loi du 14 avril 1933 donne le droit aux « instances judiciaires de réduire le montant des prestations accessoires ; commissions, frais de contentieux et d'administration, dommages anticipés, honoraires d'avocat prévus dans le contrat d'emprunt — et même les annuler si elles les trouvent injustifiées et exagérées ». En ce qui concerne les « dommages anticipés », il y a un texte, l'art. 1087 du Code civil roumain, qui s'oppose à cette réduction opérée par le tribunal. Ce texte porte : « lorsque la convention prévoit que la partie qui n'exécutera point payera une somme quelconque en tant que dommages-intérêts, on ne peut accorder à l'autre partie une somme qui sera plus grande ou moindre que la somme stipulée. » Le tribunal doit donc s'incliner devant le droit de créance acquis par la partie. Or, comme la récente décision de la Cour de Cassation (du 17 novembre 1932) entend protéger le droit de créance tout comme le droit de propriété, la réduction opérée par le tribunal en vertu de l'art. 28 équivaut à une atteinte portée au droit de propriété (art. 17 de la Constitution).

L'explication — et la justification qu'on peut trouver de cette mesure (1) — se ramène à qualifier les « prestations accessoires et les dommages anticipés » stipulés par les parties, comme une clause pénale déguisée. Or, la clause pénale est interdite par la loi du 20 février 1879. En vertu de ce texte et dans la mesure où les pres-

(1) Voir Stoeanovici, *op. cit.*, pp. 237-238.

tations accessoires semblent être des clauses pénales déguisées, le tribunal pourra pourvoir à leur réduction. La question n'a pas encore été discutée en instance et la solution qu'elle requiert est encore incertaine.

6° L'article 23 annulant entre autres les actes d'antichrèse conclus par certains débiteurs ruraux ayant de 10 à 50 ha., ainsi que par certains débiteurs urbains (selon leur revenu) soulève une importante objection d'inconstitutionnalité par le fait que la garantie représentée par l'antichrèse est détruite.

★★

Ainsi donc, même au point de vue constitutionnel la loi du 14 avril 1933 n'est pas à l'abri de toute critique. Nous n'avons fait que signaler certains aspects qui nous ont paru plus intéressants. La véritable solution sera donnée par les tribunaux dès qu'ils auront à se prononcer sur les controverses soulevées.

SECTION V. — LA TECHNIQUE LÉGISLATIVE DANS LA LOI DU 14 AVRIL 1933

Nous devons insister quelque peu sur la technique législative de la nouvelle réglementation des dettes agricoles. Une technique défectueuse ne constitue pas seulement une atteinte à la « clarté » du texte, mais bien davantage au fondement et à la nature du droit invoqué. La loi doit être claire pour éviter, ou alors faciliter le rôle des tribunaux.

Dans le texte que nous analysons, on peut porter trois catégories d'observations critiques caractérisant le manque de soin dans la rédaction. Elles portent :

- 1) Sur les défauts techniques proprement dits.

2) Sur les dispositions de droit commun inutilement répétées par la loi.

3) Sur quelques importantes questions controversées ou laissées en suspens.

1) *Les défauts de technique législative proprement dits.*

— 1° La loi ne connaît aucune division par titres, chapitres, etc. De plus, elle procède à rebours : l'art. 3 donne la définition des agriculteurs, l'art. 2 celle des débiteurs agricoles, et l'art. 1^{er} parle des conditions du moratoire.

Les articles intéressant une même question sont éparpillés : ainsi pour les formalités procédurales, qu'on trouve spécialement aux art. 34, 11, 28, 39, 40 et 37 ; les garanties données aux créanciers art. 20 et 33 ; les exceptions au moratoire sous les articles 4, 10, 12, 26, etc., etc...

2° On emploie en outre l'expression de « paysan » pour définir les propriétaires des petits moulins de campagne qui seuls, peuvent bénéficier du moratoire (« les *paysans* propriétaires de petits moulins de campagne »). Le terme de « paysan » employé du reste aussi dans les lois précédentes sur les dettes, — n'est pas juridique. Comment distinguer le propriétaire du petit moulin de campagne qui est paysan de celui qui ne l'est pas ? Les tribunaux n'auront aucun élément de preuve, le « *paysan* » n'étant pas législativement défini. Ici l'imprécision technique se répercute directement sur le fond du droit.

3° L'article 22 porte que « les contrats de vente à pacte de rachat concernant les biens ruraux conclus par les personnes prévues à l'art. 2, al. A., après le 1^{er} janvier 1927, sont considérés des contrats d'emprunts déguisés et entreront immédiatement dans la propriété du débiteur ». Ce texte, par l'inadvertance du législateur est en

contradiction formelle avec l'art. 1373 du Code civil qui ne prescrit la faculté de rachat valable *que pour 5 ans*, ce qui, dans notre cas revient au 14 avril 1928, et non pas au 1^{er} janvier 1927. La disposition de l'art. 22 doit être réduite en conséquence.

4° Par une mégarde des plus graves la loi du 14 avril 1933 reproduit textuellement certains articles des lois antérieures (du 19 avril et 26 octobre 1932) mais qui ne peuvent plus trouver aucune application dans le nouveau système de réglementation des dettes — ou bien une application des plus restreintes. Il en est ainsi :

a) de l'article 18 qui reproduit textuellement l'art. 27 de la loi du 19 avril 1932. On y parle de « sociétés d'assurance dont les créances hypothécaires entrent dans les cas d'application de la *conversion de plein droit*, de *l'assainissement par réduction* des intérêts accumulés ou judiciaires, etc. Or, la loi du 14 avril 1933 ne connaît aucune « conversion de plein droit » et pas davantage les modalités d'assainissement énumérées. La hâte avec laquelle on a légiféré a été telle, que des expressions aussi étrangères qu'étranges ont pu passer ;

b) l'article 17 parle de la présente loi (de 1933) comme d'une loi « d'assainissement » ce qui est encore un rappel inopportun des législations de 1932 sur les dettes agricoles. Rappelons que le titre officiel de la loi actuelle est de « *réglementation des dettes, etc...* » ;

c) dans les articles 32 et 35 qui reproduisent les dispositions analogues des lois de 1932 on a omis d'ajouter aux débiteurs agricoles les débiteurs urbains dont la loi de 1933 s'occupe par ailleurs. Comme il ne résulte de nulle part qu'on ait voulu faire un avantage spécial aux

débiteurs urbains, il faut considérer l'omission des débiteurs urbains comme une inadvertance.

5° L'article 39 donne, sans faire aucune distinction, à l'accord sous seings privés conclu entre débiteurs et créanciers la valeur d'un titre exécutoire. La disposition est trop exorbitante pour ne pas la considérer comme une mégarde du législateur. On ne saurait donner cette importance à un simple accord entre particuliers. Aussi, tel quel, l'article 39 ne pourra pas être appliqué. Contrairement à son contenu, il faut décider ici que la convention entre débiteur et créancier ne pourra constituer un titre exécutoire que si elle a été établie par voie judiciaire ou bien constituée par acte authentique.

6° Enfin l'article 19 édictant la transformation des contrats stipulés en devises étrangères en leis roumains (v. p. 431) a une portée très générale sans nulle application spéciale à la question des dettes agricoles. Il est en dehors de l'objet de la loi. De plus, comme nous l'avons déjà constaté, il n'applique qu'un principe déjà consacré par la jurisprudence roumaine. La technique législative défectueuse explique seule la présence de cette disposition.

2° *Les dispositions du droit commun inutilement répétées par la loi.* — La loi du 14 avril répète de nombreuses dispositions formellement prévues par le droit commun ou la pratique judiciaire. Il en est ainsi :

a) De l'alinéa 2 de l'article 20 disant : « en cas d'accord entre les parties les garanties consenties pour l'exécution des obligations doivent être stipulées expressément, »

b) L'article 27 qui interrompt, pendant l'application de la présente loi « les prescriptions et les déchéances qui pourraient courir contre les créanciers dont les créan-

ces ont été soumises aux dispositions prévues par elles » ;

c) L'article 34 éteint les procès pendants conformément aux lois de 1932 en ajoutant que « les actes » pourront être invoqués aussi « dans l'application de la présente loi ». Cette dernière spécification est inutile étant donné qu'un acte est valable s'il remplit les conditions exigées par le Code civil. Les lois sur l'allégement de 1932 citées, peuvent créer des moyens de preuve nouveaux, sans aucun effet sur la validité des actes. La déchéance des dites lois laisse ainsi ceux-ci indemnes ;

d) L'art. 28 donne aux tribunaux le droit de réduire les honoraires exagérés des avocats. Ce droit leur a toujours été reconnu et la spécification de l'article 28 n'était pas nécessaire ;

e) Inutile également l'alinéa 3 de l'article 7 disant que « les institutions de crédit et les créanciers qui possèdent des registres sont obligés de délivrer de copies certifiées et des extraits de compte d'après les registres, afin de faire la preuve des capitaux et des intérêts prévus dans toutes les dispositions de la présente loi ». C'est la solution traditionnelle du droit commercial.

3) *Quelques importantes questions controversées ou laissées en suspens.* — Elles ont peut-être plus que celles précédemment envisagées, une influence sur le fond du droit. C'est que la technique législative défectueuse ayant mal traduit les intentions du législateur peut aboutir à des conséquences contraires à l'apparence du texte légal. Et jusqu'à ce qu'ils soient définitivement établis par la jurisprudence, des nombreux points de droit demeurant incertains, ouvriront des procès.

Nous exposons quelques-unes de ces questions contro-

versées avec la solution à laquelle nous croyons devoir nous rallier.

1° Il s'agit, en premier lieu de déterminer ce que la loi entend par « revenu » du débiteur. On sait que lors d'un accord avec le créancier les paiements du débiteur ne doivent pas dépasser une certaine quote-part de ses revenus. Mais de quel revenu s'agit-il exactement ? L'article 4 parle de « revenus du débiteur » pour les débiteurs jusqu'à 50 ha., et de « revenu global » pour les débiteurs ayant plus de 50 ha. ; l'art. 6 parle des « revenus bruts annuels du débiteur tels qu'ils résultent des rôles fiscaux ; les articles 13 et 14 (à propos des débiteurs jusqu'à 10 ha.) de « revenu agricole ». A laquelle de ces notions faudra-t-il s'arrêter ? La loi emploie bien (pour les débiteurs au-dessus de 50 ha.) l'expression de « revenu global », tandis que pour ceux jusqu'à 10 ha. celle de « revenu agricole » et de « revenu du débiteur ». Dans une interprétation stricte on pourrait limiter pour cette catégorie les calculs aux *revenus agricoles* seulement ; mais en fait, comme il s'agit d'agriculteurs jusqu'à 10 ha. on suppose avec raison, que la presque totalité de leur revenu est de nature agricole et que c'est donc sur l'ensemble du revenu — malgré l'expression de la loi — que l'on doit calculer les cotes de paiement. Cela se rattache aussi à l'idée fondamentale de la loi d'avril 1933 de considérer en tout premier lieu la capacité de paiement du débiteur, pierre d'angle du système. Il ne peut s'agir, en conséquence que de sa *capacité globale* de paiement.

La solution sera plus controversée lorsque le débiteur tire une partie importante de ses revenus d'ailleurs (sans toutefois payer l'impôt professionnel alors il n'est plus

soumis au moratoire), tout en étant propriétaire de 10 ha. de terre.

2° En ce qui concerne « l'hypothèque légale » instituée par l'article 20 et garantissant « les créances qui ont subi l'une des dispositions de la présente loi » (v. Chapitre précédent, Section II), plusieurs questions demeurent incertaines :

— On ne sait d'abord qui fera prendre l'inscription ; dans le silence du texte on doit admettre que c'est chaque créancier du débiteur — et le règlement de la loi a établi que tous les créanciers antérieurs au 18 avril 1933, ont le même rang.

— Le quantum des créances garanti étant incertain (parce que pas encore établi par les tribunaux) il faudra prendre l'inscription sans pouvoir le déterminer.

Ces imprécisions de la loi seront fort gênantes pour les débiteurs — surtout commerçants — qui ne bénéficiant pas du moratoire ou étant dans l'incertitude d'en bénéficier, verront leurs biens grevés par l'hypothèque prise par les créanciers plus précautionnés. Ils devront attendre que leur inaptitude au moratoire soit constatée par devant l'instance pour qu'ils reprennent la libre disponibilité de leurs biens. Leur renoncement au bénéfice de la loi doit également être constaté ainsi.

3° Une importante question est soulevée par l'art. 24 qui échelonne et réduit conformément aux conditions de la créance principale les obligations des endosseurs et garants. On se demande si les codébiteurs pourront bénéficier de cet avantage. La loi a omis de se prononcer, et les auteurs (1) répondent par l'affirmative malgré

(1) Voir Stoeanovici, *op. cit.*, p. 230.

l'interprétation restrictive qu'il faut donner à un texte d'exception comme l'article 24. Leur argument est que si la réglementation des dettes agricoles passe outre aux obligations aussi sévères que celles de l'endosseur et du garant, on peut donner la même solution pour des codébiteurs tenus seulement en vertu du droit commun. Juridiquement cette conclusion soulèvera de nombreuses objections ; espérons toutefois qu'elle triomphera comme utile et équitable.

4° L'article 12 à sa lettre h) excepte des dispositions de la loi « les créances que l'on exécute conformément à la procédure des faillites et de concordats ». La rédaction du texte ne laisse d'être assez obscure. Le texte ne s'applique certainement pas « aux commerçants et industriels en ce qui concerne leurs dettes commerciales et industrielles » car ce cas est excepté expressément par l'article 12 à la lettre i). D'autres explications restent alors possibles :

a) le texte se réfère-t-il aux créanciers déclarés en état de faillite ou ayant demandé le concordat préventif ? Cela stimulerait de la part des créanciers les demandes en concordat préventif, et le nombre des débiteurs exceptés du moratoire par ce procédé étant assez impressionnant, le moratoire deviendrait inopérant dans des cas trop nombreux ;

b) le moratoire ne s'appliquerait pas aux dettes de nature civile envers les débiteurs en faillite ou en concordat préventif. Dans ce cas, et en ce qui concerne la faillite, les dettes de nature civile ordinairement exceptées du régime de la faillite y entreraient, — et alors l'ensemble du passif sera réglé selon les dispositions

du Code de Commerce (1). La même solution sera donnée pour les dettes civiles entrant en concordat préventif — et le moratoire sera écarté. C'est le sens qui semble résulter des débats parlementaires.

De la solution donnée dépendra le nombre plus ou moins grand de débiteurs exclus du moratoire ainsi que les répercussions dans les milieux commerciaux déjà affectés par la législation sur les dettes agricoles.

5° Une disposition qui aura également des effets importants selon l'interprétation qu'elle recevra est celle de l'article 26 qui déclare valables « les accords intervenus entre créanciers et débiteurs en vertu des lois des 19 avril et 26 octobre 1932 et pour la réglementation des dettes antérieures au 18 décembre 1931 ». Le texte est susceptible de deux sens : s'agit-il des « créanciers et débiteurs en vertu des lois, etc. » ou bien des « conventions intervenues en vertu des lois, etc. »

a) s'agit-il de la première interprétation (« créanciers et débiteurs »), les conventions conclues par les parties constituent une novation et donc la créance n'a plus les mêmes éléments principaux (quantum, exigibilités, etc.). Etant novée, la créance n'est plus susceptible de se voir appliquer le moratoire même si elle est antérieure au 18 décembre 1931 (ce sont les dettes contractées jusqu'à cette date qui bénéficient de la loi). La discussion portera devant les tribunaux si la transaction constitue une novation ou bien un simple moyen de paiement ;

b) si l'on prétend que l'article fait allusion seulement aux « conventions, etc. », il ne s'agit alors que de celles prévues par l'art. 32 de la loi d'avril 1932, selon lequel

(1) Stoeanovici *op. cit.*, pp. 175 et suiv.

« la transaction amiable conclue sur la base de l'assainissement par réduction des intérêts accumulés ou judiciaires pourra être homologuée par le tribunal et acquiert le caractère d'une décision de l'assainissement » — ainsi que les conventions prévues par la loi du 26 octobre 1932.

Mais alors les dispositions des lois antérieures ne seraient pas abrogées comme le prétend l'article final de la loi de 1933.

Nous croyons, pour notre part que c'est la première interprétation qui doit prévaloir parce qu'elle comprend un nombre plus grand de créanciers et de débiteurs ; or, l'article 26 que nous envisageons maintenant, étant donné l'esprit dans lequel il est rédigé entend protéger la validité du plus grand nombre de transactions possibles. Du reste il ne serait pas exclu que le législateur ait voulu protéger tout aussi bien les « conventions » que les « créanciers et débiteurs » les lois de 1932 — et qu'une rédaction malencontreuse ait obscurci sa pensée. Nous nous appuyons pour donner cette solution de ce que l'intérêt du gouvernement est de voir résolue la question des dettes à l'amiable et par les intéressés eux-mêmes.

6° En ce qui concerne la mobilisation des créances, l'article 15 ne nous dit pas si les traites renouvelées seront remises par l'offre du débiteur ou bien à la demande du créancier (la loi du 26 octobre 1932 obligeait le débiteur à faire la remise). Aucune sanction n'est prévue au cas où la remise n'est pas effectuée — il semble donc que cela est de moindre importance.

7° Un point important est laissé en suspens en ce qui

concerne les institutions de crédit. On sait que (art. 16) si elles parviennent à prouver que 30 % de leurs créances entrent dans les prévisions de la loi elles peuvent, tant que cette proportion subsiste, ne restituer les dépôts que partiellement (v. au Chapitre précédent, Section VIII, n° 3). La difficulté consiste pour les institutions de crédit à prouver la teneur du portefeuille entrant dans le moratoire. En effet, dans la loi de 1933, il n'y a pas de procédure proprement dite qui prouve et déclare le droit au moratoire. Celui-ci peut bien être décidé à la suite d'une action principale intentée par le créancier ou le débiteur — mais cela entraîne des frais. Il en résulte que les preuves dues par les institutions de crédit sont assez laborieuses à fournir. Les banques pourront-elles, dans un but de simplification invoquer la reconnaissance de dette de leurs débiteurs ? Les déposants, qui ont le plus intérêt, ne manqueront pas de combattre leurs prétentions.

8° En ce qui concerne les restitutions de dépôts l'article 16 décide que la Banque Nationale fixera les intérêts à payer pour ces dépôts ainsi que la réglementation des restitutions. Il y est dit que « la demande sera adressée par l'institution respective à la Banque Nationale qui *décidera le régime des restitutions pour chaque année* ». C'est le texte incriminé : l'Institut d'Emission décidera-t-il par une mesure générale le régime de toutes les institutions pendant une année ? Mais alors si la proportion requise de 30 % des créances moratoriées pour bénéficier de cette faveur n'est plus réalisée par la banque, la réglementation de la Banque Nationale ne pourra pas durer un an. La même objec-

tion sera faite même si la Banque Nationale ne règle-
mente que chaque institution de crédit par décision à
part.

On se demande alors laquelle des deux dispositions de
l'art. 16 prévaut sur l'autre. Est-ce celle exigeant la pro-
portion de 30 % des créances moratoriées, ou bien celle
permettant à l'Institut d'Emission de réglementer les
restitutions pendant une année. Ici encore, les répercus-
sions pratiques seront d'importance.

**

On peut ainsi remarquer après le court aperçu de cette
section que la loi présente de nombreuses imperfections
techniques rendant son application plus d'une fois
malaisée. Les contradictions sont nombreuses dans le
texte, et les expressions employées ne sont pas toujours
juridiques. Certaines objections constitutionnelles sub-
sistent malgré le soin pris par le législateur de les écar-
ter. Enfin une analyse quelle que peu attentive, relève
que des articles essentiels sont mis en échec par des dis-
positions contraires se trouvant dans la loi : témoin les
conditions exigées pour bénéficier du moratoire, etc.
(voir pour ces « solutions apparentes » ci-dessus à la
Section I, les n^{os} 1, 2, 3).

Peut-être que si le Conseil Législatif avait un droit
de regard plus efficace sur le travail parlementaire bon
nombre d'imperfections techniques et partant d'incerti-
tudes sur le fond du droit seraient évitées. Or, le Conseil
Législatif ne connaît que le projet de la loi déposé sur le
Bureau de la Chambre. Il fait ses observations dont on

ne tient pas toujours compte (1), et le projet essuie ensuite les discussions parlementaires, les nombreux amendements, le vote des deux Chambres. Tel qu'il en résulte après le dernier vote, il est promulgué et mis en application avec les imperfections de forme et de fond qui se sont glissées pendant son passage au Parlement. Dans ces conditions, l'avis du Conseil Législatif ne peut être que d'une efficacité restreinte.

La loi du 14 avril 1933 peut faire elle aussi, l'objet de ces critiques. Nous avons vu répéter certaines fautes des réglementations précédentes de dettes. Il est permis d'espérer cependant qu'elles seront écartées, soit par une interprétation judicieuse des tribunaux, ou bien plus certainement par une nouvelle modification législative.

(1) Ainsi l'avis du Conseil Législatif a attiré l'attention sur « l'abandon » (insaisissabilité d'un 1/5 des biens du débiteur) le déclarant être une « atteinte indirecte apportée à la créance, estimée par la Cour de Cassation comme un droit de propriété ». Cependant on a passé outre, et l'abandon fait l'objet de l'article 9 de la loi du 14 avril 1933.

CONCLUSION

Il nous faut résumer le chemin parcouru.

Et d'abord le phénomène de l'endettement agricole en lui-même doit retenir l'attention. Cet endettement, d'où provient-il ? Quelles en sont les causes profondes ?

Nous en avons trouvé de deux sortes : les « causes internationales de crise amenant l'endettement de l'agriculteur roumain » (envisagées au Chapitre 1^{er} de la 1^{re} Partie) et « les causes locales-nationales de l'endettement » (objet des 2^e et 3^e Chapitres de la 1^{re} Partie). Quelle a été l'apport de chacune de ces « causes » dans le phénomène de l'endettement, quel « coefficient » doit-on respectivement leur accorder ?

1^o Il est certain que la dépression mondiale (dépression économique générale et dépression agricole surtout) renforcée par la crise spécifique du Sud-Est européen, a provoqué, pour des raisons que nous avons exposées, une *baisse des prix*. C'est à ceci que se résume l'influence internationale sur la crise roumaine.

2^o Mais le phénomène de l'endettement, ne tient pas tout entier dans la baisse des prix mondiaux. Cette solution assez commode est souvent envisagée comme une inexorable fatalité, que l'on doit se résigner à subir. Comment, du reste, dit-on, la Roumanie pourrait-elle influencer sur la conjoncture mondiale défavorable ?

Il ne nous semble pas que le problème doit être posé de la sorte. En effet, en notre matière, l'élément « prix agricole » est dominé et dépassé en importance par l'élément « rendement de l'exploitation ». Les deux courbes du « prix » et du « rendement » peuvent suivre ensemble une ligne ascendante et l'on obtient alors le résultat « optimum ». Ces deux courbes peuvent se trouver en une seconde position, savoir le « prix » monte quand le « rendement » descend ou inversement, une augmentation du rendement correspond à une baisse des prix : le résultat de l'entreprise est, dans ce cas, « moyen ». Dans la troisième hypothèse, quand le « prix » baisse avec le « rendement », le résultat de l'entreprise est nettement déficitaire.

Nous avons montré au début de la présente étude le rendement diminué de l'entreprise agricole roumaine, et nous nous sommes même étendu sur ses causes. C'est que, précisément, le problème de l'endettement roumain nous a fait l'impression d'un problème de *rendement* et non point de *prix*. En d'autres termes, les « causes locales-nationales » de l'endettement agricole l'emportent de beaucoup sur les « causes internationales ». Nous avons constaté en effet en Roumanie, *un rendement minime agricole constant*, dès avant la réforme agraire (voir tableau p. 43) ; celui-ci a encore diminué, et de beaucoup, lors de cette réforme.

Envisageons de plus près les rapports entre les « prix agricoles » et le « rendement de l'exploitation » :

1° A l'époque de la grande propriété roumaine, la rentabilité agricole diminuée était en quelque sorte ren-

due inopérante par l'étendue démesurée des terres (1), par la stabilité économique générale, par la facilité de la main-d'œuvre, par les conditions exceptionnelles de l'exportation. C'est l'époque d'un rendement diminué, certes, mais d'une entreprise agricole (nous pensons à la grande propriété) à *rentabilité* appréciable et ceci pour les raisons ci-dessus énumérées. Les prix hauts et stables ne variaient que dans une mesure pratiquement insignifiante. Mais parce que « hauts », on n'éprouvait pas la nécessité d'augmenter la production.

2° L'époque de l'après-guerre arrive avec ses troubles économiques et monétaires, auxquels s'ajoute, pour l'agriculture roumaine, la réforme agraire. Que deviennent dans ces circonstances le rendement et la rentabilité de l'entreprise ?

a) le rendement diminue nettement. Les raisons en ont été exposées dans la première Partie (Chapitres II et III) ;

b) la rentabilité par contre, ne suit pas ce mouvement de baisse accentuée. Et précisément la « rentabilité », commandée par les prix, laisse le problème du rendement au second plan. En effet, le profit augmente pour des causes qui tiennent dans la dévalorisation monétaire. Du fait de l'inflation, les agriculteurs ont le mirage d'une prospérité facile. Les yeux de tous sont fixés sur les « prix », leurs préoccupations sont des préoccupations de « prix », et la rentabilité de l'entreprise se résume dans les « hauts prix ». Nous trouvons donc les deux courbes dans la position « moyenne », savoir :

(1) Voir le Tableau à la page 37 concernant l'ordre de grandeur des entreprises agricoles à cette époque.

rentabilité stationnaire ou même en forte baisse — mais, hauts prix.

3° Vient l'époque où les prix baissent (1928-33). Quelle est la situation de l'entreprise ? Nous la résumerons en deux propositions :

a) l'entreprise agricole à rendement élevé éprouve, certes, une dépression ; mais cette dépression progresse en proportion « arithmétique » ;

b) l'entreprise agricole à rendement agricole diminué — ou même en baisse — éprouve une dépression extrêmement grave et qui, de plus, progresse à une allure, cette fois-ci, « géométrique ». C'est le cas de la Roumanie.

Ajoutons que la stabilisation monétaire intervenue en février 1929, augmente et rend définitive la charge du passif, dont les débiteurs espéraient se débarrasser à la faveur de l'inflation.

Nous avons ainsi dans notre étude dû faire la part des phénomènes mondiaux et européens de crise, mais en tant que phénomènes de *prix*, et donc de phénomènes *passagers*.

Nous avons cru devoir faire une plus large part aux phénomènes locaux-nationaux roumains, parce que c'est ici que nous avons trouvé les phénomènes *permanents*, chroniques, de l'endettement.

★ ★

Dès que le problème de l'endettement arrive au premier plan des préoccupations nationales, se pose la question des remèdes qu'il convient à lui apporter :

a) Ce sont, en premier lieu, les améliorations de la technique agricole proprement dite. Nous avons constaté que cette politique a fait défaut. On se trouvait du

reste vers 1931, à un stage de l'endettement où les améliorations techniques, — à résultat assez lointain, — ne pouvaient produire un allègement immédiat, exigé par la détresse de l'agriculteur.

b) On songe ensuite aux moyens du « droit commun » c'est-à-dire aux modalités tirées de l'état actuel du Code civil ou de la jurisprudence traditionnelle des tribunaux. Aussi avons-nous examiné le droit commun roumain ainsi que la jurisprudence roumaine dans ce sens, mais sans en trouver de solutions exceptionnelles dictées par les circonstances inédites de la dépression économique (voir 1^{re} Partie, Ch. III, Sect. III). La jurisprudence notamment gardait sa ligne de conduite traditionnelle, sans accepter les théories modernes portant une atteinte quelconque au contrat (imprévision, etc.).

c) L'Etat se voyait ainsi dans la nécessité d'intervenir directement dans les rapports de droit privé. Nous estimons du reste cette intervention indispensable. On est même tenté d'envisager la question sous un angle de *responsabilité* en ce qui concerne l'intervention de l'Etat. Celui-ci n'était-il pas coupable, en effet, et dans une mesure considérable, de la détresse agricole ? La baisse mondiale des prix n'a fait que rendre *apparente*, évidente, cette détresse latente. Les prix mondiaux ne sauraient donc pas, de bonne foi, être mis en cause à titre principal.

Dans la mesure donc où l'Etat est responsable de la création du « milieu économique » et dans la mesure surtout où l'Etat profite de la prospérité de ce milieu économique — son intervention ne devait plus tarder.

De par son intervention — comme de par toute mesure législative — l'Etat applique certaines règles que nous avons distinguées sous les trois appellations de « règle morale », « règle économique », « règle politique » (voir 2^e Partie, Ch. 1^{er}, Sect. I). De l'emploi et de l'usage que l'Etat fera de ces normes dépendra l'efficacité des mesures prises dans notre matière.

Quelle fut l'attitude de l'Etat Roumain ?

Il prit tout d'abord en 1930 (1) quelques dispositions retardant les exécutions forcées dans le but d'améliorer la situation du débiteur pendant les poursuites du créancier. Elles n'eurent pas l'effet que l'on souhaitait.

Le Parlement arriva alors avec une série de lois contre l'usure dont on a montré l'inefficacité (2) (voir 1^{re} Partie, Ch. III, Sect. II, § 2).

Dès que l'intervention de l'Etat apparaissait comme devoir être plus directe, nous avons considéré les « Précédentes crises roumaines et interventions dans les rapports de droit privé » sans trouver de rapprochement avec le problème actuel. Par ailleurs, les mesures législatives édictées par les Etats étrangers en matière de dettes agricoles ne pouvaient — elles non plus — nous offrir un enseignement efficace (2^e Partie, Ch. 1^{er}, Sect. III).

C'était donc entre les solutions en quelque sorte spécifiquement roumaines qu'il fallait faire le choix. Elles

(1) C'est la loi du 11 juillet 1930 examinée dans la 1^{re} Partie, Ch. III, Sect. III, n° 4.

(2) Nous croyons que l'on peut adresser aux lois *contre l'usure* une objection de principe : c'est que l'usure elle-même nous apparaît comme une *rente* extrêmement avantageuse au profit du capital. Dans le droit roumain la rente n'est pas confisquée et on s'explique mal ainsi les divers fondements que l'on veut donner à la législation contre l'usure. Voir à la 1^{re} Partie, Ch. III, Sect. III § 2 au n° 6.

consistaient en : Exécution forcée, Facilités de paiement, Réduction de la créance, Dévalorisation monétaire (voir la 2^e Partie, Chapitre 1^{er}, Sect. V).

« L'exécution forcée », a-t-on fait remarquer, aurait été assez efficace à l'époque 1929-30, avec, en plus, l'avantage d'effectuer une certaine « sélection naturelle » entre les entreprises agricoles. Les « Facilités de paiement » constituaient elles aussi une bonne modalité d'allègement mais on a retardé le moment où elles auraient dû être mises en application pour être utiles. La dévalorisation de la monnaie, modalité « extrême » et « extrémiste » était à rejeter à tous points de vue. Certains hommes politiques préconisaient même du reste les deux solutions conjuguées, savoir : dévalorisation monétaire *et* réduction de la créance !

Finalement c'est à la « réduction de créance » que l'on s'est rallié. Aussi avons-nous été amené à examiner « la politique roumaine en matière de dettes agricoles » manifestée notamment dans les lois de 1932 (19 avril-26 octobre) et 1933 (14 avril).

★
★★

Ces lois se proposaient de trouver les modalités nécessaires pour régler ou bien liquider le lourd passif dont était grevée l'agriculture nationale. Ont-elles atteint leur but ? Nous ne le croyons pas, ou disons plutôt qu'elles ne l'ont pas atteint encore.

1° On doit remarquer, en tout premier lieu, et en ce qui concerne la crise agricole, que ces lois n'ont eu en vue que la « dette » proprement dite ; leur but se ramenait à éteindre la dette, à liquider le passé. Considéré à cet unique point de vue, on ne pouvait porter remède à

l'endettement rural. Nous avons vu où résidaient les causes fondamentales de cet endettement. En s'occupant seulement de la « dette » — et en admettant même qu'on la ferait disparaître pour l'instant, — elle ne tarderait pas à renaître si on n'écartait pas les causes profondes l'ayant engendrée.

Le vice fondamental des lois sur l'allégement agricole réside, à notre sens, précisément dans cette politique partielle que l'on a pratiqué. Que peut-on constater ?

a) La grande question du crédit paysan est plus que jamais laissée à l'écart par suite de manque de fonds. Les possibilités budgétaires suffisent à peine aux dépenses de tout premier ordre, telles que le paiement des traitements et salaires, et encore là-dessus l'Etat reste-t-il débiteur d'importants arriérés. Il ne peut donc pas, dans les circonstances actuelles, fournir l'argent nécessaire à un crédit agricole efficace. Nous entendons bien que les institutions de crédit agricole existent, mais elles sont arrêtées dans leur fonctionnement, et, pareilles aux barques à voile dépourvues de vent, elles ne peuvent que louvoyer.

Un emprunt étranger ne saurait davantage nous être utile car il exigerait fort probablement un taux d'intérêt dépassant de beaucoup les possibilités restreintes de l'agriculture roumaine.

Pour le grand propriétaire le crédit est tout aussi difficile à obtenir : les banques hésitent à prêter même sur l'hypothèque ; les individus n'osent plus, à juste raison, avancer des fonds, par crainte qu'une nouvelle loi viendrait enlever leurs droits les plus légitimes. De la sorte — et faute de capital personnel — la culture des terres devient extrêmement malaisée, elle est pratiquement impossible.

b) Quant à la technique agricole, le petit et moyen laboureur en reste le maître incompetent. Nous avons déjà remarqué qu'à la suite de différentes lois favorables au paysan (expropriation, allégement des dettes) celui-ci ne retira que des avantages *juridiques* (et de ce fait même politiques) sans que son bien-être personnel en soit considérablement accru. On n'ose imposer au petit cultivateur les règles techniques d'une culture rationnelle, malgré que de toute évidence, par l'absence d'une bonne technique l'avantage juridique consenti (tel l'agrandissement du domaine, ou bien la radiation du passif) finit par s'évanouir. Les lois roumaines ont bien prévu ces obligations de culture obligatoire, si utiles à l'ensemble du pays et tout particulièrement aux campagnes ; nous avons rencontré lors de la réforme agraire (v. p. 48) et lors des lois sur les dettes, de pareilles dispositions. Aucun gouvernement cependant ne les a appliquées, n'a même commencé ou essayé de le faire (1). Le paysan apprend ainsi à bénéficier de faveurs diverses sans contre-partie de sa part, encore que, répétons-le, une meilleure technique est tout à son profit.

A ce deux points de vue (crédit et technique) un sérieux recul peut être enregistré : le crédit de toute nature reste introuvable en raison du provisoire législatif ; la technique paysanne recule par manque de moyens matériels. Tant que ces deux piliers de l'économie agraire ne sont pas solidement assis, tout revirement n'est que momentané. Dépourvu des possibilités de production intelligente et effective, le paysan réapparaîtra bien vite

(1) Les partis politiques craignent de se rendre impopulaires par l'immixtion dans l'économie privée paysanne.

sur la scène de l'actualité politique et sociale réclamant un nouvel allégement.

Les modalités proposées ou apportées, conduisent, avons-nous fait remarquer, à faire disparaître la « dette agricole » ou plutôt son exigibilité immédiate. Les hommes politiques et les parties sont à préconiser chacun la solution miraculeuse qui passera l'éponge sur le passé et du même coup, sur le passif. Les masses agricoles, et partant les masses électorales (car ici l'électeur c'est le paysan) attendent et espèrent le coup d'éponge, toutes prêtes à accorder leur confiance à ceux qui le lui promettent.



2° Mais puisque la seule raison des lois sur l'allégement agricole est de liquider les dettes, limitons-nous à cet aspect.

Ici encore, réponse négative : la crise proprement dite de l'endettement agricole, même considérée sous cet angle réduit n'est pas résolue, elle reste encore ouverte.

La politique du gouvernement roumain en la matière ne consiste (1) qu'à prolonger la suspension des exécutions forcées, décrétée le 18 décembre 1931. Le moratoire dure en réalité depuis cette date sans qu'une solution effective ait été prise jusqu'en octobre 1933. Il est vrai que pendant ce, diverses lois sur l'allégement agricole ont été édictées ; mais elles n'ont fait que modifier la position *virtuelle* des créanciers à l'égard des débiteurs :

Il en est ainsi de la première loi sur les dettes agricoles en date du 19 avril 1932. Marquée par un intervention-

(1) Du moins pour la période 1932-34.

nisme d'Etat très prononcé, elle ne put être appliquée par suite de la chute du gouvernement.

La seconde loi du 26 oct. 1932 subit le même sort. On peut cependant remarquer un changement dans les idées. Un « plafond » des dettes est établi qui empêche en quelque mesure l'assainissement d'un passif illimité. Un souci plus grand de la règle économique et morale semble se faire jour. On veut provoquer l'entente amiable entre créanciers et débiteurs et de longs délais sont prescrits à cet effet. On renonce également à l'intervention de l'Etat dans les détails de la réglementation. On maintient toutefois les réductions d'office des créances.

Avec la troisième loi du 14 avril 1933, le législateur estime préférable de laisser aux intéressés le soin de régler eux-mêmes leurs créances pendant un moratoire de cinq ans prolongeable encore de cinq. On espère voir disparaître ainsi la question des dettes, par le grand nombre des transactions entre particuliers. La loi renonce à la réduction d'office de la créance tout en exerçant une pression très sérieuse sur le créancier, pour l'amener à la conciliation. La crise des dettes agricoles restera donc encore ouverte pendant cinq ou dix ans.

Tel est le mouvement législatif en théorie. Les faits nous révèlent cependant des phénomènes assez différents. Que remarque-t-on ?

D'un côté une suite de lois où la règle morale semble apparemment gagner en force et en étendue à chaque nouvelle disposition : c'est le « fait législatif » que nous avons analysé dans le présent ouvrage. D'autre part, dans les masses des débiteurs une mentalité qui évolue de manière inverse : les débiteurs ont été encouragés à la résistance par le retard apporté à réglementer efficace-

ment la question ; l'opinion et la conviction qui se répandent davantage, est que les dettes ne seront plus payées, ou tout au plus le fera-t-on de manière symbolique. Il faut se rappeler que ce sont les campagnes qui ont ici le dernier mot, et les campagnes s'attachent au point de vue plus simple et plus simpliste du « non-paiement ». Tel débiteur qui estimait en 1930-31 possible l'acquittement d'une partie au moins de sa créance, ne montrera plus les mêmes dispositions bienveillantes en 1933-34. L'idée de la radiation des dettes fait ainsi son chemin.

Il est intéressant croyons-nous de constater l'existence de ces deux mouvements inverses, que l'on pourrait bien appeler paradoxaux si on n'en connaissait les causes profondes : la tendance du législateur tâchant en apparence de se rapprocher de la morale, de l'équité, et par cela même des principes du droit commun ; et la tendance toute opposée des débiteurs qui s'en éloignent, ayant le sentiment que le provisoire législatif leur apportera un jour ou l'autre « le coup d'éponge ».

Nous craignons que cette dernière solution ne l'emporte sur l'autre. A cet égard il faudra bien convenir que la première loi sur les dettes (du 19 avril 1932) malgré ses imperfections (voir le Chap. III de la 2^e Partie) aurait reçu une application pratique bien plus efficace que la loi d'avril 1933 (de beaucoup plus orthodoxe), et sans doute que celles suscitées par l'avenir. On est amené à constater, une fois de plus, le précieux avantage d'une réglementation *rapide* et *définitive* de la question des dettes, *du fait même qu'elle est appliquée sans retard*.

*
* *

3° C'est donc la situation actuelle (octobre 1933) en Roumanie. L'endettement agricole pèse lourdement sur

l'économie nationale. On ne s'étonnera pas qu'avec ses 84 % de population rurale, l'ensemble de la vie économique — et non seulement l'agriculture — soit dans la stagnation. Le marasme agricole porte ses effets successivement dans toutes les branches de la production, et atteint bien vite la marche générale des affaires publiques. L'Etat souffre de la défaillance du cultivateur, son contribuable-type.

A cet égard, il est même fort malaisé de circonscrire le « problème de l'endettement » uniquement dans l'entreprise agricole. On est bien obligé de regarder plus loin, et au-delà. S'il est permis d'employer cette image, on doit amortir le choc produit par la réduction des créances agricoles, et en atténuer les répercussions éprouvées par les autres catégories sociales et branches de production — que celle des travailleurs de la terre. Sans cependant employer les moyens extrêmes — telle la dévalorisation monétaire — qui constituerait un remède pire que le mal.

La loi récente du 14 avril 1933 s'essaye dans cette direction et s'occupe (surtout dans ses articles 5 et 6) des « dettes urbaines ». Une loi d'avril 1932, avait déjà atténué le régime de la faillite, les commerçants étant dans l'impossibilité d'exécuter leurs débiteurs agricoles. Mais l'idée est apelée à de plus nombreuses et fructueuses applications.

Il nous semble en effet que le principe de haute moralité et équité économique qui doit dominer le débat est celui d'un juste équilibre entre la réduction des créances et la réduction des dettes d'un même individu. Et surtout que celui-ci ne se trouve pas dans l'obligation de payer intégralement un créancier, tandis que, d'autre

part il soit empêché d'en recevoir le payement de son débiteur. Il est certain que nulle économie privée ne saurait résister à ce régime. Réduire les dettes de chacun en proportion de ses créances est un principe que la législation envisagée dans la présente étude a trop souvent méconnu.

A cet égard, il faudrait aussi réglementer plus scrupuleusement les rapports entre les particuliers et l'Etat. L'Etat garde intacts ses moyens d'exécution sur l'avoir des citoyens tandis que par sa législation il empêche les individus de réaliser leurs créances, et de faire face à l'impôt. C'est un manquement à l'idée morale que l'on peut remarquer dans les trois lois sur les dettes.

Si l'idée d'une compensation générale trouverait application il n'y aurait plus d'individu dont on réduirait les créances sans avantage immédiat : chacun verrait à son tour (en admettant qu'il n'ait pas de débiteurs particuliers) réduire ses impôts (obligation envers l'Etat). L'application aboutirait à une liquidation générale où tous trouveront leur compte (1). Les revenus de l'Etat augmenteraient à mesure que les transactions recommenceraient, que la confiance renaîtra.

★
★★

Mais l'on doit remarquer également que l'allègement des dettes n'exclut pas de ce fait même, le sentiment de

(1) On pourrait alléguer que les dettes immorales, etc., se trouveraient également assainies. Mais nous préférons de beaucoup qu'elles le soient de cette manière et à l'occasion d'un allègement général que par des dispositions de faveur paralysant toute activité économique.

la confiance. Dès que cet allégement s'avère nécessaire, indispensable même — et tel est le cas de la Roumanie — le problème pour le législateur ne consiste plus, à notre sens, à en retarder indéfiniment la solution en étant certain d'y aboutir un jour ou l'autre. Le problème consiste précisément à accorder « la confiance » avec l'indispensable réforme de l'allégement. Or, envisagée à ce point de vue, la législation sur l'assainissement agricole a manqué son but : elle a engendré la méfiance dans toutes les catégories sociales, dans toutes les classes productives.

La raison en était, à notre sens à ce qu'une règle qui nous semblait avoir une force nouvelle, la « règle politique » prétendait gouverner dorénavant l'obligation juridique, en évinçant les deux normes traditionnelles du Droit, la norme morale et la norme économique. La règle politique dans l'obligation telle qu'elle nous apparaît ci-dessus (voir notamment 2^e Partie, Chapitre 1^{er}, Section I, Chapitre III et Chapitre VII) constitue une manifestation de l'arbitraire législatif, du favoritisme électoral, de la foncière injustice sociale. On pourrait du reste la découvrir dans maintes dispositions légales anciennes ou modernes. Mas on l'a surtout retrouvée dans les lois de 1932 (19 avril, 26 octobre) et 1933 (14 avril). C'est en raison du vice politique inclus dans l'obligation civile ou commerciale que ces lois telles qu'elles ont été conçues demeurent difficilement applicables.

La manifestation caractéristique de la norme politique nous a paru consister dans le fait de procéder à l'allégement agricole par une brusque réduction de la créance, sans que la contre-partie effective promise à l'intéressé soit remplie. On fait allusion aux subventions finan-

cières que l'Etat avait prévues au profit des institutions de crédit, coopératives, etc., et qu'il n'a pas remplies.

Le problème n'a donc pas été résolu ; il a été *déplacé* seulement ; car, en lieu et place de ceux que les lois sur les dettes appelaient très largement « débiteurs agricoles », ce sont maintenant tous les autres, tous ceux qui ont fait les frais de la réforme, qui se trouvent en difficulté et sollicitent l'assistance. Ainsi le législateur pour ne pas avoir limité son intervention aux véritables facteurs de la production agricole et l'avoir démesurément étendue, essuie successivement les demandes d'allégement de la part de toutes les catégories sociales. Il se crée du reste, un état d'esprit selon lequel on se tourne et on exige l'aide de l'Etat, avant même que les efforts personnels de redressement soient tentés et épuisés. Il en résulte une succession de législations ou toute réglementation juridique devient elle-même trop provisoire pour inspirer confiance. Le provisoire économique apparaît à son tour. Incluse dans l'obligation civile et commerciale, la norme politique rend le droit sujet à des changements aussi variés qu'inattendus.

Aussi pour conclure, n'exigerons-nous pas nécessairement — et en ce qui concerne le problème des dettes — le retour immédiat au « droit commun » ; celui-ci reste, malgré tout, le but éloigné de toute réforme. L'on demandera plutôt, pour une réglementation saine et durable du passif agricole :

1° D'envisager en premier lieu les moyens de redressement tenant à la technique agraire proprement dite.

2° Et enfin, si une intervention du législateur est démontrée nécessaire, d'en exclure la règle politique,

pour que, dans un régime d'équité sociale, puisse réapparaître la confiante collaboration entre les facteurs de la production.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
Albert AFTALION.

Vu : *Le Doyen,*
Edgard ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

EN FRANÇAIS

AFTALION (A.). — *Les fondements du socialisme*, Paris, 1923.

— *Monnaie et Industrie*, Paris, Sirey, 1929.

ANTONESCO (Em.). — *La crise en Roumanie*, Bucarest, 1932.

DELAISI (Fr.). — *Les deux Europes*, Paris, Payot, 1925.

MORIN (G.). — *La loi et le contrat*, Paris, F. Alcan, 1927.

RIPERT (G.). — *La règle morale dans les obligations civiles*, Paris, 1927.

RIST (Ch.). — *Cours de doctorat*, Paris, 1930-31.

ROMMENHOELLER (C.). — *La Grande Roumanie*, La Haye, 1926.

ROOSEVELT (Franklin D.). — *Regards en avant*, Paris, Denoël et Steele, 1933.

TIBAL (A.). — *La Roumanie*, Paris, 1930.

Publications de la Société des Nations

Bulletin mensuel de statistique de la S. D. N.

Statistiques du commerce extérieur de la S. D. N., 1930.

Memorandum sur le commerce international et la balance des paiements, 1930.

La crise agricole ; comité économique de la S. D. N.,
vol. I, Genève, 1931.

La situation économique mondiale (1931-32).

Le cours et les phases de la dépression économique mondiale (édition revue et corrigée), Genève, 1931.

Périodiques, Annuaires

Annuaire statistique de la Roumanie, 1932.

Annuaire international de législation agricole (Rome).

Revue internationale d'agriculture (Rome).

Annales des Banques (Bucarest).

Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale de Roumanie (Bucarest).

La Roumanie économique, revue (Bucarest).

Le Temps (Paris).

EN ROUMAIN

ANGELESCO (N. C.). — *Les rapports entre la Banque d'Emission et le marché financier*, Bucarest, 1930.

ARGETOIANO (C.). — *Pour la défense de la conversion*, Bucarest, 1932.

— *Sur le Crédit agricole*, Craïova, 1930.

CIPAÏANO (G.). — *Organisation et encouragement de l'agriculture*, Bucarest, 1930.

CORTEANO (A.). — *Les dettes agricoles*, Bucarest, 1930.

DECUSARA (E.). — *Compte rendu sur la conversion des dettes agricoles*, Bucarest, 1933.

DURMA (M.) et NEAGU (Al.). — *La nouvelle loi d'assainissement des dettes d'octobre 1932*, Bucarest, 1932.

- GAROFID (C.). — *La crise de l'agriculture*, Bucarest, 1930.
- HAMANGIU (C.), ROSSETTI-BALANESCO et BAICOIANU. — *Traité de Droit civil roumain*, Bucarest, 1925, vol. II.
- IONESCO-SISESTI (G.). — *L'agriculture dans l'époque contemporaine*, Bucarest.
- *La réforme agraire et la production*, Bucarest, 1925.
- *La répartition des propriétés agricoles et des impôts dans la période 1923-26*, Bucarest, 1927.
- IUNIAN (G.). — *La restabilisation est-elle nécessaire ?* Bucarest, 1932.
- LASCAROV-MOLDOVANU (A.). et IONESCO (S.). — *La Constitution roumaine de 1923 adnotée*, Bucarest, 1925.
- MADGEARO (V.) et MLADENATZ (Gr.). — *La réforme de la coopération*, Bucarest, 1925.
- NASTA (A.). — *Notre agriculture et la crise agricole mondiale*, Bucarest, 1930.
- OTETELESIANU (Al.). — *Etude sur le cas fortuit ou de la force majeure et la théorie de l'imprévision*, Bucarest, 1929.
- POTARCA (V.). — *Eclaircissements sur la crise économique*, Bucarest, 1932.
- SLAVESCO (V.). — *Historique de la Banque Nationale de Roumanie*, Bucarest, 1925.
- STOEANOVICI (C.). — *Les lois pour la suspension des poursuites et exécutions sur les biens ruraux*, 2^e éd., Bucarest, 1932.
- STOEANOVICI (C.), BALESCO (C.), IVANCIANO (D.) et BARACH (E.). — *La réglementation des dettes agricoles et urbaines*, Bucarest, 1933.

- VASILESCO-VALJEAN, NEAGU (Al.), DURMA (M.) et FILIP (A.),
— *Commentaire sur la loi d'assainissement des
dettes agricoles du 18 avril 1932*, Bucarest, 1932.

Périodiques

- Les Annales économiques et statistiques* (Bucarest).
Argus (Bucarest).
*Bulletin de l'Union des Chambres de commerce et d'in-
dustrie* (Bucarest).
Bulletin de l'Institut économique roumain (Bucarest).
Les Pandectes roumaines (Bucarest).

Articles de revue

- AFTALION (Alb.). — *La crise mondiale*, dans *la Revue de
Paris*, 1930.
ANGELESCO (I. N.). — *La richesse nationale et le revenu
national. Leur répartition*, dans *Les Annales
économiques et statistiques*, de mars-avril 1929
(en roumain).
BRATIANO (C. I.). — *Le Crédit agricole*, dans *Démocratia*,
mars 1927 (en roumain).
IONESCO-SISESTI. — *La participation de la Roumanie à la
production et au commerce mondial des céréa-
les*, dans le *Bulletin de l'Institut Economique
roumain*, n^{os} 5-6 de 1928 (en roumain).
GHERON NETTA. — *Nos banques et leur situation actuelle*,
dans le *Bulletin de l'Institut Economique rou-
main* d'avril-juin 1933 (en roumain).
-

TABLE DES MATIERES

	PAGES
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PRELIMINAIRE. — IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE DANS LA RICHESSE NATIONALE	7-17
1) Apport de l'agriculture dans le revenu national ; 2) Répartition des terres ; 3) Le commerce exté- rieur ; 4) Répartition de la population ; 5) Les constatations de l' « Office de prévision écono- mique »	7

PREMIERE PARTIE

L'endettement de l'agriculteur roumain ...	18-137
--	--------

CHAPITRE PREMIER. — LES CAUSES INTERNATIO- NALES DE CRISE AMENANT L'ENDETTEMENT DE L'AGRI- CULTEUR ROUMAIN	18-31
--	-------

SECTION I. — *La crise économique mondiale.*

§ 1 ^{er} . <i>Caractères de la crise mondiale.</i> —	
§ 2. <i>La crise roumaine en tant qu'effet de la crise mondiale...</i>	18

SECTION II. — <i>La crise agricole mondiale. Ses manifestations</i>	22
---	----

SECTION III. — *La crise spécifique du Sud-Est européen.*

§ 1 ^{er} . <i>La situation.</i> — § 2. <i>La concurrence américaine.</i> — § 3. <i>La concurrence de l'U. R. S. S.</i> —	
<i>Conclusion</i>	25

CHAPITRE II. — LES CAUSES DE CRISE PARTICULIÈRES LOCALES-NATIONALES 32-60

SECTION I. — *Insuffisance de rendement* 33

§ 1 ^{er} . <i>La guerre</i>	33
§ 2. <i>La réforme agraire</i> : 1) <i>Nouvelle répartition des terres</i> ; 2) <i>Les expropriés</i> ; 3) <i>Les bénéficiaires</i>	36
§ 3. <i>La technique agricole</i>	43
§ 4. <i>Les remèdes</i> : 1) <i>L'analphabétisme</i> ; 2) <i>Les écoles d'agriculture</i> ; 3) <i>La culture agricole obligatoire</i> ; 4) <i>Le machinisme</i> ; 5) <i>Les chambres d'agriculture</i>	45

SECTION II. — *La politique douanière de protectionnisme industriel* 53

SECTION III. — *La fiscalité* 56

SECTION IV. — *Inorganisation du marché* 58

CHAPITRE III. — LE CRÉDIT ET LES DETTES AGRICOLES 61-137

SECTION I. — *Insuffisance et inorganisation du crédit* 62

§ 1 ^{er} . <i>Les conditions du crédit agricole.</i>	62
§ 2. <i>La situation de la Roumanie</i>	67

PAGES

§ 3. <i>Les crédits mis à la disposition de l'agriculture dans la période 1920-1930. Leur insuffisance :</i>	
1) Le « Crédit Foncier Rural » ;	
2) Les « Caisses de Crédit aux Agriculteurs » ;	
3) Les « Caisses d'emprunt sur gage » ;	
4) Les « Banques Populaires » ;	
5) Les crédits agricoles de la Banque Nationale ;	
6) Insuffisance du crédit	70

SECTION II. — *Apparition d'importantes dettes agricoles* 85

§ 1 ^{er} . <i>L'endettement :</i>	
1) La chute des prix agricoles ;	
2) Le coût de la vie ;	
3) Rendement de l'exploitation ;	
4) Endettement des grands et petits propriétaires..	85

§ 2. <i>Mesures contre l'usure :</i>	
1) Conditions de l'usure ;	
2) Le taux de l'intérêt sur le marché roumain dans l'après-guerre ;	
3) Autres causes augmentant le taux de l'intérêt (l'instabilité monétaire ; inorganisation des banques) ;	
4) Les précédentes tentatives de régler le taux de l'intérêt sur le marché roumain ;	
5) La loi du 2 avril 1931 ;	
6) Appréciation critique des lois contre l'usure.	96

SECTION III. — *Le régime juridique et jurisprudentiel du débiteur insolvable non-commerçant en droit roumain. Les possibilités jurisprudentielles d'exonération* 116

N. C., Pol. roum. 31*

	PAGES
§ 1 ^{er} . <i>Le sort du débiteur insolvable non-commerçant en droit roumain :</i>	
1) La contrainte par corps ;	
2) L'exécution sur les biens ;	
3) Les astreintes ; 4) La loi du 11 juillet 1930 rendant plus malaisée l'exécution du débiteur insolvable	118
§ 2. <i>Possibilité et technique de révision, modification ou interprétation des contrats :</i> 1) Les moyens prévus par la loi (A. Le terme de grâce ; B. La force majeure ; C. Règles spéciales concernant le fermage ; D. La lésion ; E. La bonne foi) ; 2) Les possibilités jurisprudentielles, ses moyens techniques : l'imprévision ; 3) Conclusion	124

DEUXIÈME PARTIE

L'intervention de l'Etat

CHAPITRE PREMIER. — CONDITIONS ET ÉLÉMENTS

DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT 139-218

SECTION I. — L'Etat et la règle de Droit 139

§ 1 ^{er} . <i>La « règle économique » norme fondamentale de l'obligation..</i>	141
§ 2. <i>La « règle morale » norme appa- rente de l'obligation</i>	142
§ 3. <i>La « règle politique » dans l'obli- gation</i>	144
§ 4. <i>Le rôle de l'Etat</i>	145

	PAGES
SECTION II. — <i>La Constitution</i>	147
§ 1 ^{er} . <i>L'article 8 : égalité devant la loi</i>	147
§ 2. <i>L'article 17 : garantie de la propriété individuelle</i>	148
§ 3. <i>L'article 21 : autorisation pour l'Etat d'intervenir dans les « conflits économiques et sociaux »</i>	149
SECTION III. — <i>Les Précédents</i>	151
§ 1 ^{er} . <i>Les précédentes crises de l'économie roumaine</i>	151
§ 2. <i>Intervention de l'Etat roumain dans les rapports de droit privé pendant la guerre</i>	156
§ 3. <i>Conclusion</i>	161
SECTION IV. — <i>L'exemple étranger en matière de dettes agricoles</i>	162
§ 1 ^{er} . <i>L'agriculture allemande</i>	163
§ 2. <i>L'expérience des Etats-Unis</i>	166
§ 3. <i>Au Canada</i>	174
§ 4. <i>En Yougoslavie</i>	175
§ 5. <i>En Bulgarie</i>	176
§ 6. <i>En Hongrie</i>	178
§ 7. <i>Tchécoslovaquie, Pologne, Italie, Australie du Sud, France</i>	179
SECTION V. — <i>Les solutions possibles : La doctrine économique en Roumanie</i>	182
§ 1 ^{er} . <i>L'exécution forcée</i>	183
§ 2. <i>Les facilités de paiement : plans de MM. Manoïlesco, Madgearu,</i>	

	PAGES
Argetoyano, Slavesco, Roger	
Auboin	190
§ 3. La réduction de la créance.....	202
§ 4. La dévalorisation de la monnaie..	203
§ 5. Conclusion	216
 CHAPITRE II. — LA LOI « SUR L'ALLÈGEMENT DES DETTES AGRICOLES » DU 19 AVRIL 1932	 219-279
SECTION I. — Mesures préliminaires d'avant la loi	219
SECTION II. — Principes de la loi et terminologie	223
SECTION III. — L'objet de la loi	228
SECTION IV. — Allègement (« conversion ») de plein droit de la petite propriété	231
§ 1 ^{er} . Les bénéficiaires : 1) Enuméra- tion ; 2) Modalité de réduction des créances	232
§ 2. La situation des créanciers	235
§ 3. La procédure	237
SECTION V. — Allègement de la grande et moyen- ne propriété	241
§ 1 ^{er} . Conditions générales : l'article 8 de la loi	241
§ 2. L'allègement par la réduction des intérêts accumulés : 1) Situation des débiteurs et créanciers ; 2) La procédure pour l'assainisse- ment par réduction des intérêts	246
§ 3. L'allègement judiciaire : 1) La si- tuation du débiteur ; 2) La situation et les garanties des	

	PAGES
créanciers ; 3) La procédure de l'assainissement judiciaire ; 4) La sanction du débiteur de mauvaise foi	250
§ 4. <i>L'allégement à l'amiable</i>	258
§ 5. <i>L'allégement par l'ajournement des exécutions</i>	259
§ 6. <i>La suspension des exécutions au profit des débiteurs bénéficiant de l'allégement par la réduction des intérêts, l'ajournement des exécutions, ou judiciaire</i>	260
SECTION VI. — <i>La situation faite aux institutions de crédit : 1) Utilisation des réserves bancaires ; 2) La mobilisation des créances ; 3) Prolongement de l'échéance des effets de commerce ; 4) Suspension des déclarations en faillite ; 5) Répercussions de l'allégement à l'Institut d'Emission ; 6) La subvention financière de l'Etat pour l'allégement des dettes agricoles</i>	
	260
SECTION VII. — <i>Allégement des obligations de garantie</i>	
	267
SECTION VIII. — <i>Les exceptions à la loi sur les dettes</i>	
	268
§ 1 ^{er} . <i>Les créances soumises au droit commun : A) Première catégorie ; B) Deuxième catégorie</i> ...	268
§ 2. <i>Les participations et subventions directes de l'Etat dans certains cas d'allégement</i>	270
§ 3. <i>La situation particulière faite à quelques institutions</i>	273

SECTION IX. — <i>Divers : § 1^{er}. Garantie et allégement des biens dotaux, des incapables et usufruitiers. — § 2. Les amnisties. — § 3. Obligations de cultiver la terre selon certaines normes techniques. — § 4. Dispositions de procédure. — § 5. La renonciation à l'allègement agricole</i>	275
--	-----

CHAPITRE III. — LES CRITIQUES QUE SOULÈVE LA LOI D'AVRIL 1932	280-337
--	---------

SECTION I. — <i>Les faits</i>	280
§ 1 ^{er} . <i>Considérations sur l'allègement de plein droit (petite propriété)...</i>	282
§ 2. <i>Considérations sur l'allègement des débiteurs ayant plus de 10 ha. (grande et moyenne propriété).</i>	285
§ 3. <i>L'attitude des intéressés envers la loi réduisant leurs dettes agricoles : 1) La petite propriété ; 2) La moyenne et grande propriété</i>	289

SECTION II. — <i>Critique des principes généraux de la loi : l'allègement des dettes agricoles et la « règle morale »</i>	294
---	-----

§ 1 ^{er} . <i>Aperçu sur quelques notions de terminologie dans la loi sur les dettes agricoles</i>	296
§ 2. <i>Autres atteintes à la règle morale</i>	300

SECTION III. — <i>Critique des principes généraux de la loi : l'allègement des dettes agricoles et la « règle économique »</i>	312
--	-----

PAGES

§ 1 ^{er} . <i>Les atteintes à la règle économique</i>	312
§ 2. <i>La situation des institutions de crédit : 1) La crise des institutions de crédit roumaines ; 2) La situation qui leur a été faite par la loi sur les dettes agricoles</i>	318
§ 3. <i>La situation de la Banque Nationale</i>	327

SECTION IV. — <i>Critique des principes généraux de la loi : l'allégement des dettes agricoles et la « règle politique »</i>	332
--	-----

CHAPITRE IV. — LES DÉCISIONS DE LA COUR DE CASSATION CONCERNANT LA LOI DU 19 AVRIL 1932	338-369
---	---------

SECTION I. — <i>La loi sur les dettes et le Conseil Législatif</i>	338
--	-----

SECTION II. — <i>Le procès du « Crédit Foncier Rural ». La non-admission de l'Etat au procès</i>	339
--	-----

SECTION III. — <i>La déclaration d'inconstitutionnalité des articles 8, 14, 28, 36 et 54 de la loi sur l'allégement des dettes agricoles</i>	341
--	-----

§ 1 ^{er} . <i>Thèse des partisans de l'allégement agricole concluant à sa constitutionnalité</i>	343
§ 2. <i>La situation spéciale de la « Société du Crédit Foncier Rural » à la suite de l'allégement agricole..</i>	348
§ 3. <i>L'inconstitutionnalité de la loi sur les dettes agricoles du 19 avril 1932</i>	355

	PAGES
CHAPITRE V. — LES RÉFORMES INTRODUITES PAR LA SECONDE LOI SUR L'ALLÈGEMENT DES DETTES AGRICOLES (26 OCTOBRE 1932)	370-387
SECTION I. — <i>Les bénéficiaires de l'allégement agricole selon la loi du 26 octobre 1932</i>	371
§ 1 ^{er} . <i>Nouvelles conditions exigées pour l'allégement d'office</i>	371
§ 2. <i>Nouvelles conditions exigées pour la moyenne et grande propriété</i>	373
§ 3. <i>Nouvelles exceptions au bénéfice de l'allégement</i>	377
SECTION II. — <i>Suspension pour 18 mois de l'éta- blissement des rapports définitifs entre créan- ciers et débiteurs</i>	379
SECTION III. — <i>Divers : 1) La situation des institu- tions de crédit ; 2) Pénalités pour le créancier de mauvaise foi ; 3) Mesures diverses</i>	382
SECTION IV. — <i>Conclusions sur la seconde loi de l'allégement agricole du 26 octobre 1932</i>	385
CHAPITRE VI. — LA LOI « RÉGLEMENTANT LES DETTES AGRICOLES ET URBAINES » DU 14 AVRIL 1933	388
SECTION I. — <i>Les bénéficiaires</i>	389
§ 1 ^{er} . <i>Définition des agriculteurs</i>	389
§ 2. <i>Définition des débiteurs agricoles.</i>	391
§ 3. <i>Autres conditions du moratoire :</i>	

PAGES

1) La durée du moratoire ; 2) Le calcul de la créance ; 3) Situation des débiteurs agricoles qui ne peuvent bénéficier du moratoire ; 4) Le moratoire des dettes garanties ou endossées ; 5) Autres bénéficiaires	398
SECTION II. — <i>Les garanties offertes aux créanciers.</i>	402
SECTION III. — <i>Suspension des exécutions forcées effectuées sur les biens du débiteur</i>	404
SECTION IV. — <i>Vente des récoltes sous séquestre et des immeubles pendant le moratoire</i>	406
SECTION V. — <i>La déchéance et l'abandon</i>	407
SECTION VI. — <i>Les formalités procédurales</i>	410
SECTION VII. — <i>Les exceptions à la loi : cas où le moratoire ne trouve pas application</i>	412
SECTION VIII. — <i>Situation des institutions de crédit : 1) Régime favorable aux institutions remplissant certaines conditions ; 2) La mobilisation des créances ; 3) La restitution des dépôts ; 4) Suspension des déclarations en faillite ; 5) Utilisation des fonds de réserve ; 6) Facilités données aux débiteurs des institutions de crédit ; 7) Dispositions spéciales au profit de la Banque Nationale ; 8) La situation des sociétés coopératives ; 9) Dispositions concernant les sociétés d'assurance</i>	421
SECTION IX. — <i>Les contrats spéciaux : le pacte de rachat, l'antichrèse</i>	429

	PAGES
SECTION X. — <i>Dispositions pénales</i>	430
SECTION XI. — <i>Transformation en leis des créances stipulées en devises étrangères</i>	431
CHAPITRE VII. — OBSERVATIONS CRITIQUES SUR LA LOI DU 14 AVRIL 1933	433-464
SECTION I. — <i>La loi du 14 avril 1933 et la « règle morale »</i>	436
SECTION II. — <i>La loi du 14 avril 1933 et la « règle économique »</i>	441
SECTION III. — <i>La loi du 14 avril 1933 et la « règle politique »</i>	446
SECTION IV. — <i>La loi du 14 avril 1933 et la Cons- titution</i>	447
SECTION V. — <i>La technique législative dans la loi du 14 avril 1933</i>	452
CONCLUSION	465-481
BIBLIOGRAPHIE	483
TABLE	487

IMPRIMERIE A. OLIVIER (M. CARON, DIRECTEUR)

34, RUE DEMOLOMBE, CAEN.

